

US-Geopolitik und nukleare Abschreckung in der Ära neuer Großmachtrivalitäten

Rudolf, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rudolf, P. (2018). *US-Geopolitik und nukleare Abschreckung in der Ära neuer Großmachtrivalitäten*. (SWP-Studie, 6/2018). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-57543-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Peter Rudolf

US-Geopolitik und nukleare Abschreckung in der Ära neuer Großmachtrivalitäten



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 6
Mai 2018

Die USA sehen sich durch China und Russland herausgefordert und in ihrem Führungsanspruch bedroht. Beide gelten als »revisionistisch« und als Mächte, die die internationale Ordnung zu ihren Gunsten zu verändern suchen. Und beide Mächte beanspruchen eine eigene Interessensphäre. Dies läuft dem traditionellen geopolitischen Kerninteresse der USA zuwider: zu verhindern, dass eine oder mehrere feindliche Großmächte die Kontrolle über die Ressourcen Eurasiens gewinnen.

In einer Welt wachsender Machtkonkurrenzen wollen die USA erklärmaßen ihre militärische Überlegenheit bewahren. Doch das Streben, ihre militärische Superiorität aufrechtzuerhalten, birgt Risiken: Es könnte das Sicherheitsdilemma im Verhältnis der USA zu Russland und zu China verschärfen, in der Folge eine Konfliktschneise antreiben und zur Verfestigung von Konfliktformationen beitragen.

Geopolitisch begründete Interessen sind mit dem Risiko eines Krieges behaftet. Damit ändert sich auch der Stellenwert nuklearer Abschreckung. Nukleare Abschreckung beruht im amerikanischen Denken, wie es sich in der »Nuclear Posture Review« vom Februar 2018 manifestiert, auf der Fähigkeit, im Falle eines Konflikts über eine große Bandbreite abgestufter und flexibel nutzbarer nuklearer Optionen zu verfügen, darunter den Einsatz von Atomwaffen mit relativ geringer Sprengkraft. Die USA werden zusehends vor der Herausforderung stehen, im Interesse globaler Kooperation und der Vermeidung eines Kriegsrisikos eine geopolitische Verständigung mit China und Russland zu suchen.

SWP-Studie

Peter Rudolf

US-Geopolitik und nukleare Abschreckung in der Ära neuer Großmachtrivalitäten

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 6
Mai 2018

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben die Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2018

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 34
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Beginn einer neuen Ära der Weltpolitik
11	Die Wiederbelebung geopolitischen Denkens
13	Die Bewahrung militärischer Überlegenheit
16	Die Renaissance nuklearer Abschreckung
23	Geopolitische Verständigung oder verschärfte Machtrivalität
27	Perspektiven

*Dr. Peter Rudolf ist Senior Fellow in der Forschungs-
gruppe Amerika*

US-Geopolitik und nukleare Abschreckung in der Ära neuer Großmachtrivalitäten

In der Weltpolitik hat eine neue Ära begonnen: So zumindest lautet die Annahme, die seit einigen Jahren im amerikanischen Diskurs Gestalt angenommen und unter Präsident Trump Eingang in die Nationale Sicherheitsstrategie gefunden hat. Die USA sehen sich durch die beiden als »revisionistisch« geltenden, die internationale Ordnung zu ihren Gunsten zu verändern suchenden Mächte China und Russland herausgefordert und in ihrem Führungsanspruch bedroht – längerfristig in weit größerem Maße gewiss durch ein China, das zu einem globalen hegemonialen Konkurrenten heranwachsen könnte. Beide Mächte beanspruchen eine Einflussosphäre. Dies läuft dem traditionellen geopolitischen Kerninteresse der USA zuwider: zu verhindern, dass eine oder mehrere feindliche Großmächte die Kontrolle über die Ressourcen Eurasiens gewinnen. Zwar entstammt die Befürchtung, dass dies globale Vorherrschaft ermöglicht und die Sicherheit der USA gefährdet, einer Zeit, in der die wirtschaftliche Verflechtung vergleichsweise gering war und nukleare Abschreckung noch nicht als ultimativer Garant nationaler Sicherheit galt. Doch im außenpolitischen Diskurs der USA ist die geopolitische Perspektive nach wie vor präsent.

In einer Welt wachsender Machtkonkurrenzen wollen die USA erklärtermaßen ihre militärische Überlegenheit bewahren. Doch das amerikanische Streben, die militärische Superiorität aufrechtzuerhalten, birgt das Potential, das Sicherheitsdilemma zwischen den USA und Russland sowie den USA und China zu verschärfen und so zu einer Konfliktspirale und zur Verfestigung von Konfliktformationen beizutragen. Die Protagonisten eines »Friedens durch Stärke« (so das auch unter Präsident Trump geltende traditionelle sicherheitspolitische Leitmotiv der Republikanischen Partei) lassen wenig Sensibilität dafür erkennen, dass andere Staaten dieses Vorgehen als bedrohlich wahrnehmen könnten.

Geopolitisch begründete Großmachtrivalitäten sind gefährlich – für die internationale Ordnung wie für die weltweite Sicherheit. Sie bringen das Risiko eines Krieges hervor, und damit ändert sich auch der Stellenwert nuklearer Abschreckung. Sie ist nicht län-

ger eher ein Hintergrundfaktor, wie das in der Periode nach dem Ost-West-Konflikt der Fall war. Nukleare Abschreckung beruht im amerikanischen Denken, wie es sich in der »Nuclear Posture Review« vom Februar 2018 manifestiert, auf der Fähigkeit, im Falle eines Konflikts über eine große Bandbreite abgestufter und flexibel nutzbarer nuklearer Optionen zu verfügen, darunter den Einsatz von Atomwaffen mit relativ geringer Sprengkraft. Damit soll das Glaubwürdigkeitsproblem umgangen werden, das der Drohung mit dem Einsatz strategischer Atomwaffen bei einem regionalen Konflikt innewohnt, sei es mit Russland im Osten Europas oder mit China im Pazifik. Die USA als konventionell überlegene Macht, so die Sicht im gegenwärtigen Washington, müssen damit rechnen, dass Russland und China im Falle eines Krieges nuklear eskalieren – in der Hoffnung, die militärische Auseinandersetzung dadurch zu ihren Gunsten beenden zu können. Zum Zwecke der erweiterten Abschreckung im Frieden sowie der Eskalationskontrolle und Schadensbegrenzung im Kriegsfall brauchen die USA der tradierten Abschreckungslogik folgend die Fähigkeit, einen »begrenzten Nuklearkrieg« zu führen.

Die USA werden mehr und mehr vor der Herausforderung stehen, im Interesse globaler Kooperation und der Vermeidung eines Kriegsrisikos eine geopolitische Verständigung mit China und Russland zu suchen, die darauf basiert, dass man de facto Einflussphären und Pufferzonen hinnimmt. In dem in den USA vorherrschenden Narrativ gelten Einflussphären jedoch als unvereinbar mit liberalen Ordnungsvorstellungen und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker. Eher selten ist in der amerikanischen Diskussion zu vernehmen, dass solche Zonen, sofern nicht durch die Androhung militärischer Gewalt oder deren Einsatz erzwungen, durchaus stabilisierend wirken, das Risiko von Fehlkalkulationen verringern und die Kooperation in anderen Bereichen erleichtern können. Wenn die USA die bisherige Linie beibehalten, das heißt Verweigerung einer geopolitischen Verständigung bei gleichzeitiger Bewahrung der militärischen Überlegenheit, ist mit einer Verschärfung von Großmachtkonflikten und einer Verfestigung der Abschreckungspolitik zu rechnen. Dann aber rücken, wie sich im Ost-West-Konflikt gezeigt hat, militärische »Worst-case«-Analysen in den Vordergrund, und auch eher periphere Konflikte gewinnen als Testfall für die Glaubwürdigkeit der Abschreckungsdrohung an Bedeutung.

Sollte das skizzierte Negativszenario eintreten, dann steht Berlin vor der Frage, ob, in welchem Maße und unter welchen Bedingungen es die USA in der Machtrivalität mit Russland und im Hegemonialkonflikt mit China unterstützen will. Nähmen die USA etwa im Zuge einer sich zuspitzenden Krise mit China zu einer Art Wirtschaftskrieg Zuflucht, könnte sich Deutschland mit beträchtlichen Kosten konfrontiert sehen. Nun lässt sich argumentieren, diese Kosten müssten im Interesse internationaler Ordnung getragen werden. Nur muss man sich darüber im Klaren sein, welcher Art diese Ordnung ist. Sie beruht auf den Annahmen, die USA könnten ihre Überlegenheit auf Dauer bewahren und die globale Kooperation werde sich zuspitzenden Machtrivalitäten standhalten.

Beginn einer neuen Ära der Weltpolitik

Im sicherheitspolitischen Diskurs der Vereinigten Staaten ist die machtpolitische Konkurrenz mit einem aufstrebenden China sowie einem wiedererstarken Russland seit einigen Jahren in den Brennpunkt gerückt. Die USA, im vorherrschenden Selbstverständnis seit dem Zweiten Weltkrieg der globale Garant von Sicherheit und Stabilität, sind aus dieser mittlerweile die außenpolitische Debatte prägenden Sicht einer neuen strategischen Konstellation ausgesetzt.¹ Von einer »neuen Ära der Großmachtrivalitäten«² oder der »Rückkehr der Großmachtrivalität«³ ist die Rede, auch Topoi wie die von einem »aggressive Russia« und einem »assertive China« haben sich durch-

gesetzt.⁴ China und Russland werden weithin als »revisionistische« Staaten⁵ wahrgenommen, die ihre Macht und ihren Einfluss auf Kosten der USA und der von ihr geführten internationalen Ordnung ausweiten wollen und sich dabei aller Mittel im »Graubereich« unterhalb der Schwelle eines Krieges mit den USA bedienen.⁶ China baut demnach seine militärischen Fähigkeiten aus, um der amerikanischen Interventionsfähigkeit an seiner Peripherie etwas entgegenzusetzen, im süd- und ostchinesischen Meer einen Sicherheitsgürtel zu errichten und seine militärische Macht in den ostasiatischen Raum und darüber hinaus zu projizieren. In Verbindung mit verstärkter wirtschaftlicher Einflussnahme diene dies

1 Als Ausdruck dieser Perzeption siehe etwa Michael Mandelbaum, »America in a New World«, in: *The American Interest*, 11 (23.5.2016) 6; Thomas J. Wright, *All Measures Short of War: The Contest for the Twenty-First Century and the Future of American Power*, New Haven/London: Yale University Press, 2017.

2 So spricht John McCain von einer »new era of great power competitions« und führt aus: »China and Russia aspire to diminish U.S. influence and revise the world order in ways that are contrary to U.S. national interests.« John McCain, Chairman, Senate Armed Services Committee, *Restoring American Power. Recommendations for the FY 2018-FY 2022 Budget* [Januar 2017], S. 2 und S. 6, <https://www.mccain.senate.gov/public/_cache/files/25bff0ec-481e-466a-843f-68ba5619e6d8/restoring-american-power-7.pdf> (eingesehen am 16.4.2018).

3 In den Worten von Verteidigungsminister Mattis: »A return to Great Power competition, marked by a resurgent and more aggressive Russian Federation and a rising, more confident and assertive China, places the international order under assault.« Secretary of Defense Jim Mattis, Senate Armed Services Committee, *Written Statement for the Record*, June 13, 2017, S. 4, <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Mattis_06-13-17.pdf> (eingesehen am 16.4.2018).

4 Hierzu und zu den problematischen Aspekten im Falle Chinas siehe Alastair Iain Johnston, »How New and Assertive Is China's New Assertiveness?«, in: *International Security*, 37 (Frühjahr 2013) 4, S. 7–48; Björn Jerdén, »The Assertive China Narrative: Why It Is Wrong and How So Many Still Bought into It«, in: *The Chinese Journal of International Politics*, 7 (2014) 1, S. 47–88. Zur negativen Perzeption Russlands in amerikanischen Medien siehe Andrei P. Tsygankov, »The Dark Double: The American Media Perception as Neo-Soviet Autocracy, 2008–2014«, in: *Politics*, 37 (Februar 2017) 1, S. 19–35.

5 Die Begriffe Revisionismus und revisionistisch werden in der politischen Debatte als polemische gebraucht – [jeweils der Gegenseite wird vorgeworfen, die bestehende Ordnung nach eigenem Gusto verändern zu wollen]. Zu einer konzeptionell-analytischen Klärung des Begriffs siehe Lena Jachob/Carsten Rauch/Reinhard Wolf/Iris Wurm, »Was frustriert die Gewinner? Revisionismus in der internationalen Politik und das Rätsel revisionistischer Aufsteiger«, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 10 (2016) Suppl. 1, S. 1–24.

6 Zu dieser Sicht siehe Nathan P. Freier (Project Director and Principal Author), *At Our Own Peril: DoD Risk Assessment in a Post-Primacy World*, Carlisle, PA: United States Army War College Press, Juni 2017, S. 60ff.

dazu, die USA von Asien zu »entkoppeln« und die eigene Vorherrschaft in der Region zu gewährleisten.⁷

Begonnen hatte die Rede von der Ära neuer Großmachtkonflikte bereits unter der Obama-Administration.

Begonnen hatte die Rede von der Ära neuer Großmachtkonflikte bereits unter der Obama-Administration. Doch damals hatte das Weiße Haus versucht, den Diskurs einzuhegen, und beispielsweise das Pentagon angewiesen, den Begriff »great power competition« nicht zu verwenden, weil er den Eindruck erwecken könne, die USA und China befänden sich geradezu unvermeidlich auf Kollisionskurs.⁸ In der unter Präsident Trump im Dezember 2017 veröffentlichten Nationalen Sicherheitsstrategie hat sich dagegen sehr deutlich die Auffassung niedergeschlagen, dass die USA sich in einer Welt wachsender Machtkonkurrenzen befinden, dass sie von Russland und China im Ringen um Einfluss herausgefordert sind, dass die Hoffnung getrogen hat, die Einbindung der beiden Staaten in internationale Institutionen und in die internationale Wirtschaft werde sie zu verlässlichen Partnern machen. Vielmehr zielten Russland und China darauf, »eine Welt zu formen, die den US-Werten und Interessen entgegengesetzt sei«. Denn beide Mächte machten den USA deren »geopolitische Vorteile streitig und versuchen, die internationale Ordnung zu ihren Gunsten zu verändern«.⁹

⁷ So etwa Ashley J. Tellis, *Protecting American Primacy in the Indo-Pacific*, Testimony, Senate Armed Services Committee, 25.4.2017, <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Tellis_04-25-17.pdf> (eingesehen am 16.4.2018).

⁸ Siehe David Larter, »White House Tells the Pentagon to Quit Talking about ›Competition‹ with China«, in: *Navy Times*, 26.9.2016.

⁹ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., Dezember 2017, S. 3, Zitate auf S. 25 (»China and Russia want to shape a world antithetical to U.S. values and interests«) und 27 (»In short, they are contesting our geopolitical advantages and trying to change the international order in their favor«). Eine ähnliche Sicht war bereits in der jüngsten Einschätzung globaler Trends durch den National Intelligence Council zu finden: »Geopolitical competition is on the rise as China and Russia seek to exert more sway over their neighboring regions and promote an order in which US influence does not dominate.« National Intelligence Council, *Global Trends: Paradox of Progress*, Washington, D.C., Januar 2017, S. 44. Trump selbst

Wenn im Folgenden von Großmachtrivalitäten die Rede ist, dann handelt es sich um eine Vereinfachung. Keineswegs können die USA, China und Russland mit Blick auf ihre Machtpotentiale ein und derselben Kategorie zugeordnet werden. Nach wie vor sind die USA als Supermacht allen anderen voraus, gefolgt von China, das als »emerging potential superpower« bezeichnet werden kann, während Russland als Großmacht zu betrachten ist.¹⁰ Zwar mag im amerikanischen Diskurs eher Russland als das unmittelbare sicherheitspolitische Problem erscheinen, doch längerfristig ist es der Aufstieg Chinas, der die Weltführungsrolle der USA gefährdet.

Russland versucht seit Putins erneuter Wahl zum Präsidenten im Jahre 2012, seinen Einfluss über die eigene Peripherie und die dort beanspruchte »privilegierte Interessensphäre« hinaus zulasten der USA auszuweiten, und nutzt dabei die Chancen, die sich ergeben.¹¹ Die Hegemonie der USA wird in Moskau weithin als eine Gefahr für die eigenen Kerninteressen — Regimesicherheit, Vorrangstellung im »Nahen Ausland«, Großmachtstatus — angesehen. Die bis etwa 2007 herrschende Erwartung, der Westen werde auf diese Bedürfnisse Rücksicht nehmen, so dass sie sich im Rahmen einer integrativen Politik gewährleisten ließen, hat sich aus russischer Sicht zerschlagen. Dabei ist ordnungspolitisch nicht alles zwischen den USA und Russland strittig. Auch Russland wünscht das System der Vereinten Nationen (VN) zu bewahren, wenngleich die Vorstellungen zu staatlicher Souveränität sich gegen das »moderne« liberale westliche Verständnis richten. Die entscheidende ordnungspolitische Konfliktlinie zwischen den USA und Russland ist die geopolitische: der russische Anspruch

sprach in seiner Rede zur Veröffentlichung der Nationalen Sicherheitsstrategie von »a new era of competition« und davon, dass Russland und China »seek to challenge American influence, values, and wealth.« »Remarks by President Trump on the Administration's National Security Strategy«, 18.12.2017, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-administrations-national-security-strategy/>> (eingesehen am 16.4.2018).

¹⁰ Siehe dazu im Detail Stephen G. Brooks/William C. Wohlforth, »The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China's Rise and the Fate of America's Global Position«, in: *International Security*, 40 (Winter 2015/16) 3, S. 7–53.

¹¹ Im Detail siehe Paul Stronski/Richard Sokolsky, *The Return of Global Russia: An Analytical Framework*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2017.

auf eine Einflussphäre in früheren Sowjetrepubliken.¹² Die baltischen Staaten gehören, folgt man einer Analyse der im Auftrag des Pentagon forschenden amerikanischen RAND-Corporation, nicht dazu. Eine Einverleibung des Baltikums wird in der russischen Diskussion nicht als strategisches Interesse formuliert.¹³

Moskau fordert Washington zwar heraus, verfügt aber nicht über die Machtmittel, den USA ihre globale Vormachtstellung streitig zu machen. Dem Land ist es nicht gelungen, die Erlöse aus den Öl- und Gasvorräten für eine Diversifizierung der Wirtschaft und eine Modernisierung der Infrastruktur zu nutzen, die demographische Entwicklung ist ungünstig und gesellschaftliche Probleme werden nicht nachhaltig gelöst. Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung Russlands zu einem wichtigen Akteur im Rahmen globaler Machtverschiebungen zumindest fraglich.¹⁴

China dagegen hat das Potential zu einer neuen Supermacht. Die durch seinen Aufstieg ausgelöste machtpolitische Dynamik in Asien ist der große geopolitische Umbruch, vor dem die USA in den nächsten Jahrzehnten stehen werden.¹⁵ Die Integration einer aufstrebenden Großmacht in das internationale System ist aller historischen Erfahrung nach keine leichte Aufgabe. Denn solche Staaten tendieren dazu, in ihrem Bemühen um Rohstoffe, Märkte und Militärstützpunkte die Reichweite ihrer Aktivitäten auszudehnen und im Zuge dessen Konflikte mit anderen Mächten heraufzubeschwören, selbst wenn sie keine aggressive, revisionistische, risikobereite Außenpolitik betreiben.¹⁶

12 Siehe Andrew Radin/Clint Reach, *Russian Views of International Order*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2017, bes. S. 85–89.

13 Siehe Bryan Frederick et al., *Assessing Russian Reactions to U.S. and NATO Posture Enhancements*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2017, S. Xiff.

14 Siehe Rajan Menon, »Pax Americana and the Rising Powers«, in: *Current History*, 108 (November 2009) 721, S. 353–360; Stephen Fortescue, *Can Russia Afford to Be a Great Power?*, Sydney: Lowy Institute for International Policy, Juni 2017.

15 Zur Debatte siehe etwa Yuen Foong Khong, »Primacy or World Order? The United States and China's Rise — A Review Essay«, in: *International Security*, 38 (Winter 2013/2014) 3, S. 153–175; John J. Mearsheimer, »Can China Rise Peacefully?«, in: *The National Interest*, 25.10.2014; Graham Allison, »The Thucydides Trap«, in: *Foreign Policy*, 9.6.2017.

16 Grundsätzlich dazu siehe Randall L. Schweller, »Managing the Rise of Great Powers: History and Theory«, in: Alas-

Prozesse der Machttransition sind riskant für die Stabilität des internationalen Systems.

Prozesse der Machttransition sind riskant für die Stabilität des internationalen Systems: Denn ungleiche wirtschaftliche Wachstumsprozesse führen zu Veränderungen in der Machtverteilung, denen die bestehende politische Ordnung des internationalen Systems irgendwann nicht mehr entspricht. Je größer das Ungleichgewicht wird, desto mehr steigt der »realistischen« Sicht internationaler Politik zufolge das Kriegsrisiko. Die Wahrscheinlichkeit für eine kriegerische Auseinandersetzung gilt dann als am größten, wenn ein nicht saturierter Herausforderer sich mit seiner militärischen Macht dem führenden Staat im internationalen System annähert — strittig ist, ob eher der Herausforderer zu den Waffen greift oder die führende Macht einen Präventivkrieg beginnt. Nun mag man darauf verweisen, dass die Existenz von Nuklearwaffen und die wirtschaftliche Interdependenz einen Krieg zwischen Großmächten längst obsolet gemacht und solche Theoreme ad absurdum geführt hätten. Nur: Sie sind zumindest in den USA in der Debatte und in den Köpfen der Sicherheitspolitiker weiterhin lebendig und daher politisch relevant. Damit prägen sie den Blick auf den Aufstieg Chinas, das als einzige Macht die Fähigkeit entwickeln könnte, die Führungsrolle der USA nicht nur in Asien zu gefährden.¹⁷ Und dass China sich anschickt, eine internationale Vormachtstellung anzustreben, spricht die chinesische Führung mittlerweile deutlich aus. Staatspräsident Xi Jinping hat daran beispielsweise auf dem 19. Parteitag im Oktober 2017 keinen Zweifel gelassen.

Was steht aus amerikanischer Sicht zu erwarten, wenn China zum Hegemon in Asien und womöglich zur führenden Supermacht würde? Wären die USA dadurch gefährdet? Oder geht es bei hegemonialen Konflikten weniger um handfeste Interessen als um Fragen des Status und des Prestiges, wie vielfach zu

tair Iain Johnston/Robert S. Ross (Hg.), *Engaging China: The Management of an Emerging Power*, London/New York: Routledge, 1999, S. 1–31.

17 Zur Problematik siehe etwa Christopher Layne, »The US-Chinese Power Shift and the End of the Pax Americana«, in: *International Affairs*, 94 (2018) 1, S. 89–111.

hören ist?¹⁸ Selten wird ausbuchstabiert, was befürchtet wird, wenn mit China ein »peer competitor« heranwuchse, gar die USA überholte: eine Bedrohung der amerikanischen Sicherheit, könnte sich China in der westlichen Hemisphäre militärisch festsetzen; ein Bedeutungsverlust des Dollars als internationale Reservewährung, was die Kosten für die USA erhöhen und ihren Handlungsspielraum einschränken würde; eine Veränderung insbesondere der von den USA geprägten internationalen Institutionen. Wenn die USA nicht mehr die unbestrittene Nummer eins wären, nicht mehr attraktiv für die Finanzzuflüsse, die amerikanischen Wohlstand sichern helfen, nicht mehr ihre Interessen fern vom eigenen Territorium und nahe an dem potentieller Gegner verteidigen könnten, sähen sie sich in ihrer »strategischen Autonomie« beschnitten.¹⁹ So betrachtet bedroht China langfristig nicht nur den Status der USA als Vormacht, sondern auch die sich daraus ergebenden Privilegien und wirtschaftlichen Vorteile (deren Art und Umfang in der wissenschaftlichen Diskussion durchaus unterschiedlich eingeschätzt werden).²⁰

Aus amerikanischer Perspektive ist daher eine Zeit neuer, potentiell gefährlicher Großmachtkonflikte angebrochen. Die Debatte, wie die USA darauf reagieren sollen, ist im Gange. Doch eine konsistente Strategie, die über das instinktive Bemühen hinausginge, die eigene Vorherrschaft zu bewahren, lässt sich noch nicht erkennen.²¹ Mit der Preisgabe des traditionellen Führungsanspruchs im Sinne liberaler Hegemonie hat Präsident Trump vielmehr China geradezu den Weg geebnet, sich rhetorisch als neue Führungs-

macht zu empfehlen.²² Ebenso wenig ergibt die Abkehr von der Trans-Pacific Partnership (TPP) geopolitisch einen Sinn – war diese doch auch als Element zur Begrenzung chinesischer Ambitionen konzipiert.

18 So John Glaser, »The Ugly Truth about Avoiding War with China«, in: *The National Interest*, 28.12.2015.

19 Ashley J. Tellis, *Balancing without Containment: An American Strategy for Managing China*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2014, S. 18f, 14 (dort »strategic autonomy«).

20 Siehe Michael Mastanduno, »System Maker und Privilege Taker: U.S. Power and the International Political Economy«, in: *World Politics*, 61 (Januar 2009) 1, S. 121 – 154; Daniel W. Drezner, »Military Primacy Doesn't Pay (Nearly as Much as You Think)«, in: *International Security*, 38 (Sommer 2013) 1, S. 52 – 79; Doug Stokes/Kit Waterman, »Security Leverage, Structural Power and US Strategy in East Asia«, in: *International Affairs*, 93 (2017) 5, S. 1039 – 1060.

21 Siehe Michael J. Mazarr/Hal Brands, »Navigating Great Power Rivalry in the 21st Century«, in: *War on the Rocks*, 5.4.2017.

22 Für die chinesische Führung, so ein chinesischer Experte, sei Trump »the biggest strategic opportunity«. Zitiert in: Evan Osnos, »Making China Great Again«, in: *The New Yorker*, 8.1.2018.

Die Wiederbelebung geopolitischen Denkens

Die Veränderungen im internationalen Sicherheitsumfeld haben das traditionelle machtpolitische Kerninteresse aktiviert, das Washington in den 1940er Jahren unter dem Einfluss geostrategischen Denkens sowie der Politik der Achsenmächte entwickelt hatte und das seitdem als selten in Frage gestellte Prämisse die amerikanische Weltpolitik leitet: zu verhindern, dass eine oder mehrere feindliche Großmächte die Ressourcen Eurasiens kontrollieren und sich ein Machtpotential aneignen, das die amerikanische Überlegenheit gefährden könnte.²³ Dieses Denken wurzelt in einem geopolitischen Realismus, der sich an den klassischen Vorstellungen eines Alfred Thayer Mahan, eines Halford Mackinder und schließlich eines Nicholas Spykman orientiert. Eng verwandt mit dem »realistischen« Denken, das die Unveränderlichkeit von Machtpolitik postuliert, rückt die geopolitische Sichtweise die machtpolitische Bedeutung bestimmter geographischer Regionen in den Mittelpunkt – und insbesondere die sicherheitspolitischen Konsequenzen, die sich aus der Beherrschung des eurasischen Kontinents durch eine Macht ergeben könnten.²⁴ In diesem Falle, so sah es Mackinder 1904, hätte sie Zugriff auf ungeheure Ressourcen für den Flottenbau, für den Hegemon rücke damit die Weltherrschaft in Reichweite. Unter dem Einfluss der

Eroberungspolitik Nazi-Deutschlands spitzte Nicholas Spykman diese Auffassung 1942 zu: Wer Eurasien kontrolliere, habe das Schicksal der Welt in der Hand. Dieses Credo fand in den USA unter dem Einfluss der Eroberungspolitik seitens der Achsenmächte immer größere Verbreitung. Auch der Konflikt mit der Kontinentalmacht Sowjetunion wurde unter diesem Blickwinkel betrachtet. Niemals, so die Grundüberzeugung, dürfe eine feindliche Macht die Vorherrschaft über die industriellen Zentren Eurasiens erlangen; anderenfalls sähen sich die USA gezwungen, ihr politisches und wirtschaftliches System zu verändern, um im globalen Machtkampf bestehen zu können. Aus den USA wäre, wie es Präsident Truman später einmal formulierte, ein Garnisonsstaat geworden.²⁵

Die traditionellen Prinzipien amerikanischer Außenpolitik – nationale Selbstbestimmung und »open door«, also offener Zugang für die amerikanische Wirtschaft –, die sowohl den wirtschaftlichen Interessen als auch den Wertvorstellungen der USA entsprachen, gewannen vor dem Hintergrund der in den 1930er und 1940er Jahren gemachten Erfahrungen eine eminent sicherheitspolitische Bedeutung. Bilateralismus und Autarkie in geschlossenen Wirtschaftsräumen – diese beiden wirtschaftlichen Entwicklungen der 1930er Jahre – beeinträchtigten nicht nur den Zugang der amerikanischen Wirtschaft zu anderen Märkten. Eine derartige Politik hatte es Deutschland und Japan auch erlaubt, Ressourcen für den Krieg zu mobilisieren.²⁶

23 Siehe Ronald O'Rourke, *A Shift in the International Security Environment: Potential Implications for Defense – Issues for Congress*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 8.6.2016.

24 Zur Rolle geopolitischen Denkens siehe G. R. Sloan, *Geopolitics in United States Strategic Policy, 1890–1987*, New York: St. Martin's Press, 1988; Simon Dalby, »American Security Discourse: The Persistence of Geopolitics«, in: *Political Geography Quarterly*, 9 (April 1990) 2, S. 171–188; William Mayborn, »The Pivot to Asia: The Persistent Logics of Geopolitics and the Rise of China«, in: *Journal of Military and Strategic Studies*, 15 (2014) 4, S. 76–101. Siehe auch Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Simon&Schuster, 1996, S. 228ff.

25 Siehe Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, Stanford: Stanford University Press, 1992; Akira Iriye, *The Globalizing of America, 1913–1945*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press, 1993 (The Cambridge History of American Foreign Relations, Bd. 3).

26 Siehe Warren I. Cohen, *America in the Age of Soviet Power, 1945–1991*, Cambridge/New York/Melbourne: Cambridge

Das geopolitische Argument, die Kontrolle einer Macht über Eurasien gebe ihr Potentiale an die Hand, die weltweite Vorherrschaft und eine Gefährdung des amerikanischen Territoriums ermöglichten, entstammt zwar einer Zeit, in der wirtschaftliche Interdependenz gering ausgeprägt war und Nuklearwaffen noch nicht der ultimative Garant der Sicherheit waren.²⁷ Nur wurde und wird diese geopolitische Betrachtungsweise im außenpolitischen Diskurs der USA konserviert und perpetuiert. Auch so manche »realistischen« Befürworter einer zurückhaltenden Außenpolitik teilen diese Auffassung im Prinzip, wenngleich sie in absehbarer Zeit keine Hegemonialmacht auf dem eurasischen Kontinent fürchten.²⁸ Eher selten wird die Ansicht vertreten, die Furcht vor einem eurasischen Hegemon sei ein »strategisches Artefakt des prä nuklearen Zeitalters«.²⁹

Die alte geopolitische Sorge vor globaler Vorherrschaft mittels eurasischer Ressourcen mag anachronistisch erscheinen; kein Geringerer als der frühere Sicherheitsberater Brzezinski hat dies in aller Deutlichkeit ausgesprochen und entsprechend für eine Politik der »accomodation« aufstrebender Mächte geworben, im Falle Chinas für die stillschweigende Anerkennung von dessen »geopolitical preeminence on the mainland of Asia«.³⁰ Doch das alte Denken hat beträchtliches Beharrungsvermögen. So heißt es in einem 2016 vom Vorsitzenden des Streitkräfteausschusses im Repräsentantenhaus als Mitautor publizierten Plädoyer für die Bewahrung der Vormachtrolle: Das traditionelle Ziel, die Kontrolle einer feindlichen Macht über eine der Schlüsselregionen – Europa, den westlichen Pazifik und den Persischen

Golf – zu verhindern, bleibe unverändert gültig.³¹ Und in einer von den Joint Chiefs of Staff veröffentlichten Analyse, in der es um das künftige Sicherheitsumfeld und die Konsequenzen für die amerikanischen Streitkräfte geht, wird ausdrücklich Nicholas Spykman zitiert, der 1942 schrieb: Wenn die Landmassen der alten Welt der Herrschaft einiger weniger Staaten anheimfielen, dann wären die USA politisch und strategisch eingekreist. Liest man das Dokument, bekommt man den Eindruck, dass zwei autoritäre Staaten, bewaffnet mit Atomwaffen, bereits die eurasische Landmasse dominierten oder auf dem Weg dahin seien. Nach dieser Wahrnehmung schicken sich China und Russland an, durch Konsolidierung ihrer Einflussphären den Einfluss der USA zu begrenzen.³² Insofern stehen die USA auch vor der Frage, ob und, wenn ja, wie sich der »ultimative geopolitische Albtraum« verhindern lässt: der Schulterchluss zweier autoritärer Herausforderer.³³

31 Mac Thornberry/Andrew F. Krepinevich, Jr., »Preserving Primacy: A Defense Strategy for the New Administration«, in: *Foreign Affairs*, 95 (September/Oktober 2016) 5, S. 26–35 (27).

32 Joint Chiefs of Staff, *Joint Operating Environment 2025: The Joint Force in a Contested and Disordered World*, 14.7.2016, S. 27ff. Zitierenswert ist auch die folgende Formulierung des geopolitischen Interesses: »If a single power came to dominate either Europe or Asia, it would possess substantially greater manpower, economic and technical capacity – and thus greater military potential – than the United States. Such a development would represent a major threat to U.S. national security. Even if such a hegemon's intentions were benign, were they to become hostile the effect would be the same. Therefore, if possible, the emergence of such a power must be resisted. Consequently, preserving a favorable military balance of power along the Eurasian periphery to discourage would-be-hegemons from achieving their aims through aggression or coercion remains, as it has for a century, a fundamental U.S. strategic objective. If successful, preserving a favorable military balance keeps threats as distant from the U.S. homeland as possible, thereby enabling the United States to maintain and exploit its strategic depth, an important source of competitive advantage.« Andrew F. Krepinevich, *Preserving the Balance: A U.S. Eurasia Defense Strategy*, Washington, D.C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2017, S. 3f.

33 Siehe Greg R. Lawson, »Avoiding America's Ultimate Geopolitical Nightmare«, in: *The National Interest*, 2.4.2014; ferner Aaron L. Friedberg, *The Authoritarian Challenge: China, Russia and the Threat to the Liberal International Order*, Tokio: The Sasakawa Peace Foundation, August 2017, S. 74f.

University Press, 1993 (The Cambridge History of American Foreign Relations, Bd. 4), S. 3f.

27 Als kritische Perspektive siehe Stephen Van Evera, »American Foreign Policy for the New Era«, in: Stephen Van Evera (Hg.), *How to Make America Safe: New Policies for National Security*, Cambridge, MA: The Tobin Project, 2006, S. 87–96.

28 So etwa Barry R. Posen, *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*, Ithaca/London: Cornell University Press, 2014, S. 70f.

29 Christopher Layne, »From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy«, in: *International Security*, 22 (Sommer 1997) 1, S. 86–124 (117: »strategic artifact of the prenuclear era«).

30 Zbigniew Brzezinski, *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*, New York: Basic Books, 2012, S. 131, 174 (dort auch Zitat[e]).

Die Bewahrung militärischer Überlegenheit

Angesichts der Wiederbelebung geopolitischen Denkens hat die Bewahrung der amerikanischen militärischen Vormachtstellung mit Blick auf China und Russland eine neue Begründung gefunden. Als sich die US-Sicherheitspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts – in den späten 1980er/frühen 1990er Jahren – auf eine neue Situation einstellen musste, kristallisierte sich in den Planungsprozessen schnell heraus, dass die USA in einer Zeit des Umbruchs und der Ungewissheit eine deutliche militärische Superiorität aufrechterhalten wollten – und das Sicherheitsestablishment wenig Neigung zeigte, am Status quo und an der Stärke des militärischen Arsenal etwas zu ändern.³⁴ Das galt auch für die Rolle der Nuklearwaffen. Zwar wurde die Zahl der stationierten Atomwaffen verringert, doch die Struktur des nuklearen Dispositivs (die Triade aus landgestützten Interkontinentalraketen, seegestützten Raketen und luftgestützten Systemen) blieb bestehen. Die Zielplanung wurde lediglich dahingehend flexibilisiert, dass »Schurkenstaaten« ins Visier genommen wurden. Als potentieller Gegner Nummer eins galt aber weiterhin die Atommacht Russland.³⁵

In den ersten zwei Jahrzehnten nach Ende des Ost-West-Konflikts war diese Politik mit der Erwartung verbunden gewesen, andere Großmächte ließen sich durch überlegene Machtressourcen von vornherein entmutigen, als Gegenmächte aufzutreten und die von den USA geführte Ordnung herauszufordern.

34 Siehe Alexandra Homolar, »How to Last Alone at the Top: US Strategic Planning for the Unipolar Era«, in: *The Journal of Strategic Studies*, 34 (April 2011) 2, S. 189–217.

35 Zur amerikanischen Nuklearpolitik nach Ende des Ost-West-Konflikts siehe Harald Müller/Annette Schaper, *US-Nuklearpolitik nach dem Kalten Krieg*, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), 2003 (HSFK-Report 3/2003); Amy F. Woolf, *U.S. Nuclear Weapons: Changes in Policy and Force Structure*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 23.1.2008.

Formuliert bereits in den strategischen Planungen des Pentagon nach Zusammenbruch der Sowjetunion, als die Weltpolitik der USA neu legitimiert werden musste,³⁶ kam diese Auffassung klarer als nirgendwo sonst in der »National Security Strategy« von 2002 zum Ausdruck: »Unsere Streitkräfte«, heißt es dort, »werden stark genug sein, potentielle Gegner von ihren Aufrüstungsvorhaben abzubringen, die sie in der Hoffnung auf Überlegenheit oder Gleichstellung im Hinblick auf die Macht der Vereinigten Staaten betreiben.«³⁷ Traditionelle Großmachtrivalitäten, so die optimistische Annahme, ließen sich auf diese Weise überwinden.

Doch die Erwartung hat getrogen. Schon unter Obama sahen sich die USA – genauer: die Planer im Pentagon – in einer neuen strategischen Situation: Russland erstarkte, China stieg auf, und Großmachtkonflikte rückten wieder auf die Agenda. Es galt, beiden potentiellen Gegnern demonstrativ militärisch die Stirn zu bieten, und zwar mit der Fähigkeit zur

36 Zugang zu den einschlägigen Dokumenten findet sich über »Prevent the Reemergence of a New Rival«. The Making of the Cheney Regional Defense Strategy, 1991–1992. Declassified Studies from Cheney Pentagon Show Push for U.S. Military Predominance and a Strategy to »Prevent the Reemergence of a New Rival«, The National Security Archive, 26.2.2008, <<https://nsarchive2.gwu.edu/nukevault/ebb245/index.htm#3>> (eingesehen am 16.4.2018). Im Detail zu diesen Vorstellungen und Planungen siehe Hal Brands, »Choosing Primacy: U.S. Strategy and Global Order at the Dawn of the Post-Cold War Era«, in: *Texas National Security Review*, 1 (2018) 2, <<https://tnsr.org/2018/02/choosing-primacy-u-s-strategy-global-order-dawn-post-cold-war-era-2/>> (eingesehen am 16.4.2018).

37 »Our forces will be strong enough to dissuade potential adversaries from pursuing a military build-up in hopes of surpassing, or equaling, the power of the United States.« The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, S. 30.

Konfliktdominanz.³⁸ Entsprechend soll insbesondere die militärtechnologische Überlegenheit der USA bewahrt werden, um Herausforderern keine Anreize zu bieten, in einer Krise präemptiv militärische Gewalt einzusetzen, und, sollte es doch dazu kommen, um den Konflikt vor Überschreiten der nuklearen Schwelle zu beenden.³⁹

Auch die Trump-Administration will die militärische Überlegenheit der USA aufrechterhalten.

Auch die Trump-Administration hat keinen Zweifel daran gelassen, dass sie die militärische Überlegenheit der USA aufrechterhalten will.⁴⁰ Die USA haben sich unter Donald Trump zwar von der Rolle des wohlwollenden Hegemons verabschiedet; ob sie

nach ihm wieder zu ihr zurückfinden, ist eine offene Frage. Doch solange in der US-Außenpolitik nicht die eher rüstungskritische linkspopulistische Richtung die Oberhand gewinnt, dürfte die Bewahrung militärischer Stärke innenpolitisch weithin unstrittig bleiben.

Angesichts sich verhärtender Großmachtkonflikte ist diese Haltung mit problematischen Konsequenzen verbunden. Sie verschärft nämlich das Sicherheitsdilemma.⁴¹ Gemeint ist damit Folgendes: In einem »anarchischen« internationalen System, einem System ohne übergeordnete Autorität, kann kein Staat, so die Annahme, vor Angriff, Beherrschung oder gar Auslöschung sicher sein. Maßnahmen zum Ausbau der eigenen Sicherheit, sei es über Rüstung, territoriale Expansion oder Bündnisse, sind jedoch geeignet, die Sicherheit anderer Staaten zu beeinträchtigen und zu Macht- und Rüstungskonkurrenzen zu führen. Die Sensibilität für das Sicherheitsdilemma ist in den USA allerdings nicht besonders ausgeprägt. In seinem Selbstverständnis ist das Land als liberale Demokratie per se keine Bedrohung für andere Staaten, schließlich liege es im Interesse aller Wohlmeinenden, wenn Washington die internationale Stabilität garantiert.⁴² Dass die Möglichkeit, amerikanische (Rüstungs-) Politik könne von anderen als beunruhigend wahrgenommen werden, gar nicht in Betracht gezogen wird, kommt in der »National Security Strategy« von 2017 und in der »Nuclear Posture Review« von 2018 geradezu exemplarisch zum Ausdruck.⁴³ Und wenn doch zugestanden wird, dass eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben zur Absicherung der schwindenden militärischen Vormachtstellung in Verbindung mit der Vornestationierung verstärkter Kräfte in Osteuropa und Ostasien die Spannungen mit Russland und China verschärfen mag, ist dies aus Sicht der Vertreter eines »Friedens durch Stärke« zum

38 Siehe die Rede von Verteidigungsminister Ashton Carter am 2.2.2016, »Remarks by Secretary Carter on the Budget at the Economic Club of Washington, D.C.«, <<https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/648901/remarks-by-secretary-carter-on-the-budget-at-the-economic-club-of-washington-dc/>> (eingesehen am 30.4.2018).

39 Siehe Deputy Secretary of Defense Bob Work, »The Third U.S. Offset Strategy and its Implications for Partners and Allies«, Washington, D.C., 28.1.2015, <<https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606641/the-third-us-offset-strategy-and-its-implications-for-partners-and-allies>> (eingesehen am 30.4.2018).

Warum dritte Offset-Strategie? Als erste gilt die Einführung taktischer Atomwaffen in den 1950er Jahren zur Abschreckung eines konventionellen sowjetischen Angriffs gegen Westeuropa, als zweite die Einführung präzisionsgesteuerter konventioneller Waffen in den 1970er Jahren. Siehe auch Cheryl Pellerin, »Work: Great Power Competition Aims for Deterrence, Not War«, *DoD News*, 30.3.2016, <<https://www.defense.gov/News/Article/Article/708827/work-great-power-competition-aims-for-deterrence-not-war>> (eingesehen am 30.4.2018).

40 »Our task is to ensure that American military superiority endures«. Und an anderer Stelle heißt es in der Nationalen Sicherheitsstrategie: »We must convince adversaries that we can and will defeat them — not just punish them if they attack the United States. We must ensure the ability to deter potential enemies by denial, convincing them that they cannot accomplish objectives through the use of force or other forms of aggression.« The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., Dezember 2017, S. 3 und S. 28. Siehe auch Department of Defense, *Summary of the National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge*, Washington, D.C., 2018.

41 Dieser Begriff stammte ursprünglich von John H. Herz, dem Vordenker des »realistischen Liberalismus«, und wurde später von Robert Jervis ausgearbeitet. John H. Herz, »Idealist Internationalism and the Security Dilemma«, in: *World Politics*, 2 (1950) 2, S. 157–180; Robert Jervis, »Cooperation under the Security Dilemma«, in: *World Politics*, 30 (1978) 2, S. 167–214.

42 Zu den möglichen Ursachen für diese Selbstwahrnehmung siehe Christopher J. Fettweis, »Unipolarity, Hegemony, and the New Peace«, in: *Security Studies*, 26 (2017) 3, S. 423–451 (443ff).

43 The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Dezember 2017 [wie Fn. 40]; Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, Februar 2018.

Zwecke langfristiger Stabilität gleichwohl notwendig. Denn der Aufrüstung der beiden anderen Staaten zuzusehen, anstatt deren Möglichkeiten zur Ausübung von Druck und Zwang zu begrenzen, könnte sich als wesentlich destabilisierender erweisen.⁴⁴

44 So Hal Brands/Eric Edelman, »The Crisis of American Military Primacy and the Search for Strategic Solvency«, in: *Parameters*, 46 (Winter 2016–2017) 4, S. 27–42 (40).

Die Renaissance nuklearer Abschreckung

Die Revitalisierung nuklearer Abschreckung unter Bedingungen geopolitischer Großmachtkonkurrenzen ist zu einem Kerntopos des sicherheitspolitischen Diskurses in den USA geworden, wie er sich auch in der »Nuclear Posture Review« vom Februar 2018 widerspiegelt. Die Funktion nuklearer Abschreckung ist traditionell nicht darauf beschränkt, potentielle Gegner von einem Angriff gegen die USA abzuhalten, sondern im Sinne der sogenannten erweiterten Abschreckung auch von einer Aggression gegen verbündete Staaten in Europa und Asien, die unter dem »nuklearen Schutzschirm« der USA stehen. Gerade die erweiterte Abschreckung und das Problem ihrer Glaubwürdigkeit hat die amerikanische Nuklearpolitik seit Jahrzehnten in hohem Maße geprägt. Wie können glaubhaft aggressive Akte gegen Verbündete abgeschreckt werden, wenn die USA selbst durch sowjetische/russische und chinesische Nuklearangriffe verwundbar sind? Wie ist das daraus sich ergebende Problem der Selbstabschreckung zu bewältigen? Welche Möglichkeiten gibt es, die gegnerische Seite von einer nuklearen Eskalation abzuhalten, sollte die Abschreckung versagen? Und wie lässt sich der Schaden im Falle eines Nuklearkrieges begrenzen?

Abschreckung zielt darauf, die Intentionen sowie die Kosten-Nutzen-Kalkulation potentieller Gegner zu beeinflussen. Eine wichtige Rolle spielt dabei die sogenannte deklaratorische Nukleardoktrin – Äußerungen zur Rolle von Nuklearwaffen, die für die Gegner, aber auch für verbündete Staaten bestimmt sind. Derartige Stellungnahmen sind mit Blick auf den Ersteinsatz von Nuklearwaffen mit einer »kalkulierten Zweideutigkeit« formuliert. Denn dieser wird nicht ausgeschlossen, aber die Konditionen, unter denen es dazu kommen könnte, sind nicht näher ausgeführt. So heißt es, dass der Einsatz nur »unter extremen Bedingungen« erfolgen werde, um die vitalen Interessen der USA, ihrer Verbündeten und Partner zu verteidigen. Unter Präsident Trump ist neu hinzugekommen, dass zu den »extremen Bedingungen« auch

»bedeutende nicht-nukleare strategische Angriffe« gezählt werden, worunter wohl Cyberangriffe zu verstehen sind.⁴⁵ Es geht dabei vor allem um Angriffe gegen die Zivilbevölkerung, die Infrastruktur sowie gegen Nuklearwaffen und ihre Kontroll- und Kommandoeinrichtungen.

Auf operativer Ebene ist die amerikanische Nukleardoktrin am sogenannten »Counterforce«-Ansatz orientiert. Ziel ist es, gegnerische militärische, insbesondere nukleare Fähigkeiten auszuschalten, darunter Raketensilos, Flughäfen, Stützpunkte der strategischen U-Boote, Kommunikations- und Kontrolleinrichtungen. Seit geraumer Zeit ist in der amerikanischen Debatte die Rede von der »Counterforce Revolution« und dem »nuklearen Primat« der USA.⁴⁶ Letzterer mag gar nicht beabsichtigt gewesen sein, aber die beständige Suche nach Optionen zur Neutralisierung gegnerischer Atomwaffen führte in diese Richtung.⁴⁷ Schadensbegrenzung durch Ausschaltung des gegnerischen strategischen Nuklearpotentials spielte und spielt im Denken der amerikanischen Entscheidungsträger eine gewichtige Rolle; in öffentlichen Verlautbarungen ist Schadensbegren-

⁴⁵ Department of Defense, *Nuclear Posture Review* [wie Fn. 43], S. 21.

⁴⁶ Hierzu und im Folgenden siehe Keir A. Lieber/Daryl G. Press, »The New Era of Nuclear Weapons, Deterrence, and Conflict«, in: *Strategic Studies Quarterly*, 10 (Frühjahr 2013) 5, S. 31–42; dies., »The New Era of Counterforce: Technological Change and the Future of Nuclear Deterrence«, in: *International Security*, 41 (Frühjahr 2017) 4, S. 9–49.

⁴⁷ Präemptive »Counterforce«-Optionen waren übrigens schon während des Ost-West-Konflikts Bestandteil der amerikanischen Abschreckungspolitik. Siehe Austin Long, *Deterrence from Cold War to Long War: Lessons from Six Decades of RAND Research*, Santa Monica, CA: RAND Corporation 2008, S. 25–43, Zitat S. 27.

zung durch Erstschlagsfähigkeit jedoch nach wie vor ein »Tabu-Thema«.⁴⁸

Optionen zur Ausschaltung gegnerischer Nuklearwaffen erstrecken sich über weite Bereiche der Kriegführung.

Optionen zur Ausschaltung gegnerischer Nuklearwaffen erstrecken sich über weite Bereiche der Kriegführung. Dazu gehören zielgenauere Atomwaffen relativ niedriger Stärke, deren Detonation oberhalb der »fall out threshold« nicht in dem Maße radioaktiven Fallout freisetzt, wie es bei der Explosion auf dem Boden der Fall wäre.⁴⁹ Dazu zählen ferner Cyberwarfare, U-Boot-Bekämpfung, Raketenverteidigung und präzisionsgesteuerte konventionelle Waffen großer Reichweite. Hinzu kommen gewachsene Fähigkeiten zur Informationsverarbeitung und sensorischen Aufklärung. All diese Kompetenzen sind nicht auf die USA beschränkt bzw. werden es nicht bleiben.⁵⁰ Aber die amerikanischen Streitkräfte führen die »Counterforce Revolution« an.

Zwar haben die USA unter Obama eine Nuklearpolitik entlang von drei Maximen verfolgt: keine neuen atomaren Sprengköpfe, keine neuen militärischen Missionen und keine neuen militärischen Fähigkeiten. Doch im Rahmen des Modernisierungsprogramms, das 2010 die Zustimmung des Senats zum nuklearen Rüstungskontrollvertrag mit Russland sicherte, wurde das bestehende Atomwaffenarsenal qualitativ weiterentwickelt.⁵¹ Dabei kamen »revolutionäre neue Technologien« zur Anwendung, die insbesondere die Fähigkeit der seegestützten ballistischen Raketen drastisch verbesserten, russische Raketensilos

punktgenau auszuschalten.⁵² Nicht ohne Grund wurde daher festgestellt, dass das amerikanische Modernisierungsprogramm die strategische Stabilität im Verhältnis zu Russland und China zu gefährden drohe – und zwar durch die Kombination aus zielgenauen, die Ausschaltung gehärteter Ziele ermöglichenden Raketensprengköpfen, Fortschritten bei konventionellen Waffen und verbesserten Raketenverteidigungssystemen.⁵³

Unter Präsident Trump schreitet die Modernisierung des atomaren Arsenal voran. Die Position, man strebe keine »neuen nuklearen Fähigkeiten« an, ist Makulatur.⁵⁴ Die Trump-Administration will die seegestützte Komponente nuklearer Abschreckung ausbauen, um die Vielfalt und Flexibilität nuklearer Optionen zu vergrößern: Zum einen sollen neue seegestützte, nuklear bestückte Marschflugkörper entwickelt werden, nachdem die alten 2010 ausgemustert wurden; zum anderen werden seegestützte ballistische Raketen mit Gefechtsköpfen geringer Sprengkraft ausgestattet.⁵⁵

Die USA stehen vor der Frage, wie weit sie ihre »Counterforce«-Optionen ausbauen und damit einen Rüstungswettlauf mit China und Russland vorantreiben wollen. Etliche der nuklearen Rüstungsprojekte Chinas und Russlands dienen dazu, die Fähigkeit sicherzustellen, einen Zweitschlag gegen die USA auszuführen. Im Rahmen der Logik atomarer Abschreckung müssen sie daher eigentlich als stabilisierend

48 Brendan Rittenhouse Green/Austin Long, »The Geopolitical Origins of US Hard-Target-Kill Counterforce Capabilities and MIRVs«, in: Michael Krepon/Travis Wheeler/Shane Mason (Hg.), *The Lure and Pitfalls of MIRVs: From the First to the Second Nuclear Age*, Washington, D.C.: Stimson Center, Mai 2016, S. 19–53 (43).

49 Im Detail siehe Lieber/Press, »The New Era of Counterforce: Technological Change« [wie Fn. 46].

50 Ebd., S. 9f: »Changes in technology, [...], are eroding the foundation of nuclear deterrence. Rooted in the computer revolution, these advances are making nuclear forces around the world far more vulnerable than before.«

51 Adam Mount, *The Case against New Nuclear Weapons*, Washington, D.C.: Center for American Progress, Mai 2017, S. 7–10.

52 »The result is a nuclear arsenal being optimized for surprise attacks against Russia and for fighting and winning nuclear wars.« Dies geht insbesondere auf die Ausstattung der Sprengköpfe mit einer »super fuse device« zurück. Hans M. Kristensen/Matthew McKinzie/Theodore A. Postol, »How US Nuclear Force Modernization Is Undermining Strategic Stability: The Burst-height Compensating Super-fuze«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 1.3.2017, <<https://thebulletin.org/how-us-nuclear-force-modernization-undermining-strategic-stability-burst-height-compensating-super10578>> (eingesehen am 2.5.2018).

53 Siehe James E. Doyle, »Strategic Stability and Arms Control«, in: *Adelphi Series*, 56 (2016) 462, S. 49–68.

54 »This need for flexibility to tailor U.S. capabilities and strategies to meet future requirements and unanticipated developments runs contrary to a rigid, continuing policy of »no new nuclear capabilities.« Department of Defense, *Nuclear Posture Review* [wie Fn. 43], S. 27.

55 Siehe Michael R. Gordon, »U.S. Plans New Nuclear Weapons; Pentagon Weighs »Low-yield« Warhead and Sea-based Cruise Missile, Igniting Debate over Strategy«, in: *The Wall Street Journal*, 16.1.2018.

angesehen werden.⁵⁶ Doch die Unterscheidung zwischen »legitimer« – weil die wechselseitige Abschreckungsfähigkeit sichernd – und illegitimer Modernisierung – weil die strategische Stabilität gefährdend – trifft Washington gegenüber China und Russland nicht.⁵⁷ Die nuklearen Rüstungsprogramme Russlands und Chinas gelten unterschiedslos als bedrohlich und zumindest aus der Sicht jener, die für den Ausbau des amerikanischen Atomwaffenarsenals werben, als Element einer hegemonial-expansiven Politik der beiden Staaten.⁵⁸

Gegenüber China haben die USA in ihrer deklaratorischen Nuklearstrategie wechselseitige nukleare Verwundbarkeit als Grundlage der strategischen Beziehung nicht akzeptiert. So fehlt in der 2013 veröffentlichten »Nuclear Employment Guidance« mit Blick auf China eine analoge Aussage, wie sie mit Bezug auf Russland zu finden ist: dass die USA im Interesse strategischer Stabilität nicht die Absicht hegen, die russische nukleare Abschreckung zu »negieren«, was wohl heißt, Russland nicht die Zweitschlagsfähigkeit zu nehmen.⁵⁹ Von Clinton bis

Obama haben die US-Administrationen zwar erklärt, der Aufbau von Raketenverteidigungssystemen richte sich nicht gegen das chinesische strategische Nuklearpotential.⁶⁰ Doch öffentlich die wechselseitige Verwundbarkeit als Basis der Beziehungen anzuerkennen galt und gilt als problematisch. Denn dies könnte unter Umständen als Ausdruck mangelnder amerikanischer Entschlossenheit verstanden werden, die eigenen Verbündeten und Interessen in Asien zu verteidigen, zumal Peking auch durch eine solche Botschaft wohl nicht davon zu überzeugen wäre, dass die USA nicht wie befürchtet vorhaben, das chinesische Nuklearpotential im Ernstfall auszuschalten.⁶¹

Bislang erteilt China dem Ersteinsatz von Atomwaffen in seiner deklaratorischen Nukleardoktrin eine Absage und setzt auf eine »schlanke und effektive« Abschreckungsfähigkeit.⁶² Abschreckung im Sinne einer Strategie gesicherter Vergeltungsfähigkeit scheint jedoch an Stellenwert zu gewinnen. Ausschlaggebend dafür sind die USA. In Peking wird befürchtet, die von Washington betriebene Entwicklung von Kapazitäten zu Aufklärung, Überwachung und zum »conventional prompt global strike« sowie der Aufbau von Raketenverteidigungssystemen könne die chinesische Zweitschlagsfähigkeit gefährden. Noch ist das chinesische Nukleararsenal zahlenmäßig im Vergleich zu denen der USA und Russlands sehr begrenzt. Offizielle Angaben gibt es nicht; nach Schät-

56 »[...] many of the nuclear modernization programs in Russia and China are clearly attempts to maintain a secure second-strike capability given the fact the U.S. conventional strike capabilities and missile defenses possess significant capability to limit damage from adversary's nuclear forces, especially in limited conflicts.« Mount, *The Case against New Nuclear Weapons* [wie Fn. 51], S. 31.

57 Ebd., S. 41.

58 So in Keith Payne/John S. Foster (Study Director bzw. Chairman, Senior Review Group), *A New Nuclear Review for a New Age*, Fairfax, VA: National Institute for Public Policy, 2017, bes. S. 19–27.

59 Siehe Mount, *Case against New Nuclear Weapons* [wie Fn. 51], S. 41. Wörtlich heißt es in dem Bericht: »The United States seeks to maintain strategic stability with Russia. Consistent with the objective of maintaining an effective deterrent posture, the United States seeks to improve strategic stability by demonstrating that it is not our intent to negate Russia's strategic nuclear deterrent, or to destabilize the strategic military relationship with Russia.« Mit Blick auf China wird lediglich angemerkt: »The United States remains committed to maintaining strategic stability in U.S.–China relations and supports initiation of a dialogue on nuclear arms aimed at fostering a more stable, resilient, and transparent security relationship with China.« Department of Defense, *Report on Nuclear Employment Strategy of the United States Specified in Section 491 of 10 U.S.C.*, Juni 2013, S. 3. Kritisch wurde darauf hingewiesen, dass in der »Nuclear Posture Review 2018« eine Bekräftigung früherer Aussagen

fehlt, dass die USA die strategische Abschreckungsfähigkeit Russlands nicht gefährden wollen. So Thomas Countryman, »An Assessment of the New Nuclear Posture Review«, Arms Control Association, 20.2.2018, <<https://www.armscontrol.org/events/2018-02/assessment-new-nuclear-posture-review>> (eingesehen am 30.4.2018).

60 Dass der Ausbau von Systemen zur Verteidigung gegen nordkoreanische Raketen, namentlich der Ground-Based Interceptors, auf chinesischer Seite zu wachsenden Besorgnis über die eigene Vergeltungsfähigkeit führen könnte, wird in der amerikanischen Debatte durchaus reflektiert. Siehe Robert Einhorn/Steven Pifer, Study Coordinators, *Meeting U.S. Deterrence Requirements: Toward a Sustainable National Consensus. A Working Group Report*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, September 2017, S. 24.

61 Siehe Brad Roberts, *The Case for U.S. Nuclear Weapons in the 21st Century*, Stanford: Stanford University Press, 2016 (Security Studies), S. 173.

62 Siehe im Folgenden detailliert Eric Heginbotham u.a., *China's Evolving Nuclear Deterrent: Major Drivers and Issues for the United States*, Santa Monica, CA: RAND, 2017; David C. Logan, »Hard Constraints on a Chinese Nuclear Breakout«, in: *The Nonproliferation Review*, 24 (2017) 1–2, S. 13–30.

zungen verfügt China über rund 270 Atomsprengeköpfe.⁶³ Ein Ausbau dieses Potentials ist jedoch im Gange. Dazu scheint auch eine größere Zahl von Raketen mit Mehrfachgefechtsköpfen zu gehören. Die USA stehen unter anderem vor der Frage, ob sie im Verhältnis zu China die eigene nukleare Verwundbarkeit hinnehmen werden, die sich aus der Stationierung mobiler Interkontinental- oder seegestützter ballistischer Atomraketen ergeben mag, oder ob sie eine Strategie der Schadensbegrenzung verfolgen, sprich: die Fähigkeit zur präemptiven Ausschaltung des chinesischen Nukleararsenals sicherstellen wollen.

Eine gesicherte chinesische Zweitschlagsfähigkeit könnte, so die Befürchtung, die in der amerikanischen Diskussion zu vernehmen ist, in Krisen zu einer höheren Risikobereitschaft Chinas führen: In der nuklearstrategischen Debatte wird dies als »Stabilitäts-Instabilitäts-Paradoxon« (Glenn Snyder) bezeichnet. Gemeint ist, dass Stabilität auf strategischer Ebene eine Seite womöglich dazu verleitet, begrenzte Gewalt in der Erwartung einzusetzen, die andere werde vor einem massiven Vergeltungsschlag zurückschrecken, da dies zu beidseitiger Zerstörung führen würde. Eine gesicherte chinesische Zweitschlagsfähigkeit droht nach dieser Auffassung unter den Verbündeten Zweifel an der »erweiterten Abschreckung« hervorzurufen. Folgen die USA der bisherigen Linie nuklearer Abschreckungspolitik – der Sicherstellung präemptiver schadensbegrenzender »Counterforce«-Optionen als Voraussetzung glaubwürdiger erweiterter Abschreckung⁶⁴ –, dann dürfte eine intensivierte Rüstungskonkurrenz die Folge sein. Dies bliebe vermutlich nicht ohne Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen beiden Staaten und könnte Risiken für die Krisenstabilität nach sich ziehen, sollte China die Einsatzbereitschaft seiner Atom-

waffen erhöhen und die Fähigkeit aufbauen, im Falle eines gegnerischen Erstschlags die eigenen Raketen zu starten, sobald Frühwarnsysteme einen solchen Angriff melden. Dass es zu risikoträchtigen Fehlalarmen kommen kann, hat sich auf amerikanischer und sowjetischer/russischer Seite verschiedentlich gezeigt.⁶⁵ Bislang hält China seine Atomwaffen anders als die USA und Russland nicht in ständiger Gefechtsbereitschaft, sondern lagert Raketen und Gefechtsköpfe getrennt.

Was Russland und die USA betrifft, so haben zwar beide Atommächte ihre Bestände an Nuklearwaffen seit Beginn der 1990er Jahre reduziert; doch zusammen verfügen sie noch immer über rund 90 Prozent aller Atomwaffen weltweit. Nach den Bestimmungen des New Strategic Arms Reduction Treaty (New START) haben USA und Russland die Zahl ihrer gefechtsbereit stationierten strategischen Gefechtsköpfe auf jeweils 1550 verringert. Nirgendwo deutlicher als in der Aufrechterhaltung der prompten Einsatzfähigkeit von Hunderten Raketen mit etwa 900 Atomgefechtsköpfen auf jeder Seite zeigt sich jedoch, in welchem Maße die nukleare Gegnerschaft aus der Zeit der Ost-West-Konfrontation fort dauert.⁶⁶ Beide Seiten halten an der Option fest, notfalls unter höchstem Zeitdruck die Entscheidung zum Einsatz ihrer Arsenale treffen zu können, sobald die Frühwarnsysteme den Abschuss gegnerischer Raketen melden (»prompt launch«). So sollte und soll verhindert werden, dass die eigenen Atomwaffen durch einen Erstschlag ausgeschaltet werden. Die Sorge vor einem entwaffnenden nuklearen Erstschlag spielte zur Zeit des amerikanisch-sowjetischen Antagonismus eine große Rolle; dieses »Worst-case«-Szenario lag den Planungen zu-

63 Der Gesamtbestand der USA wird auf 6800, jener Russlands auf 7000 geschätzt. Diese Zahlen umfassen sowohl stationierte als auch einsatzbereite Sprengköpfe aus Lagerbeständen sowie solche, die zur Demontage vorgesehen sind. Zu den Schätzungen siehe *SIPRI Yearbook 2017: Armaments, Disarmament and International Security* (Zusammenfassung auf Deutsch, Berlin: Berghof Foundation, 2017), S. 16.

64 So Austin Long, »U.S. Strategic Nuclear Targeting Policy: Necessity and Damage Limitation«, in: The International Security Studies Forum, *Policy Roundtable 1–4 on U.S. Nuclear Policy*, 22.12.2016, <https://networks.h-net.org/node/28443/discussions/157862/issf-policy-roundtable-9-4-us-nuclear-policy#_Toc470037165> (eingesehen am 30.4.2018).

65 Im Jargon der Nuklearstrategen heißt dies »launch on warning« oder »launch under attack«, wobei diese Begriffe manchmal synonym, manchmal unterschiedlich gebraucht werden. Zur Problematik siehe Charles L. Glaser/Steve Fetter, »Should the United States Reject MAD? Damage Limitation and U.S. Nuclear Strategy toward China«, in: *International Security*, 41 (Sommer 2016) 1, S. 49–98; Fiona S. Cunningham/M. Taylor Fravel, »Assuring Assured Retaliation; China's Nuclear Posture and U.S.-China Strategic Stability«, in: *International Security*, 40 (Herbst 2015) 2, S. 7–50; Gregory Kulacki, *China's Military Calls for Putting Its Nuclear Forces on Alert*, Cambridge, MA: Union of Concerned Scientists, Januar 2016.

66 Siehe Gregory D. Koblentz, *Strategic Stability in the Second Nuclear Age*, New York/Washington, D.C.: Council on Foreign Relations, November 2014 (Council Special Report Nr. 71), S. 7ff.

grunde und prägte die nuklearen Dispositive. Und an deren Struktur hat sich allen Abrüstungsvereinbarungen zum Trotz bis heute nichts grundlegend verändert.⁶⁷ Mit Flugzeiten von vielleicht gerade elf Minuten für seegestützte und 30 Minuten für landgestützte Raketen ist der Zeitrahmen für Entscheidungen sehr eng bemessen. Der Krisenstabilität ist dies alles abträglich, zumal wenn mit Cyberangriffen auf Kommando-, Kontroll-, Kommunikations- und Frühwarnnetzwerke zu rechnen ist.⁶⁸

Entwicklungen in der Cyberkriegführung, bei den Anti-Satelliten-Waffen, der Raketenverteidigung, weitreichenden konventionellen Waffen und autonomen Waffensystemen gefährden in ihrem Zusammenspiel die nukleare Zweitschlagsfähigkeit beider Seiten. Wenn man davon ausgeht, dass (a) in einer Zeit verschlechterter politischer Beziehungen mit dem Risiko einer Krise zu rechnen ist, (b) Anreize zur präemptiven Eskalation mit »nicht-kinetischen« Systemen (Cyberwaffen) und Angriffen gegen Satelliten bestehen und (c) dies Befürchtungen eines nuklear geführten Krieges mit sich bringt, dann ist die Frage der strategischen Stabilität eine ausgesprochen virulente. Befürchtungen hinsichtlich der nuklearen Zweitschlagsfähigkeit sind zwar auf russischer Seite ausgeprägter; doch auch unter amerikanischen Experten werden mittlerweile Besorgnisse artikuliert. Dabei geht es nicht um die Gefährdung der nuklearen Waffensysteme, sondern um die Verwundbarkeit der nuklearen Kommando-, Kontroll- und Kommunikationssysteme sowie der Aufklärungs- und Über-

wachungsfähigkeiten gegenüber zielgenauen russischen Angriffen, sei es durch Cyberwaffen, sei es durch kinetische Systeme wie U-Boot-gestützte Marschflugkörper.⁶⁹

Probleme strategischer Stabilität spielen in der Abschreckungspolitik der USA laut »Nuclear Posture Review« keine nennenswerte Rolle.

Diese Probleme strategischer Stabilität spielen in der amerikanischen Abschreckungspolitik, wie sie in der »Nuclear Posture Review« ihren Niederschlag gefunden hat, keine nennenswerte Rolle. Eine große dagegen spielen Überlegungen zu dem Thema, wie im Falle eines militärischen Konflikts mit Russland und China der Krieg auf dem geringstmöglichen Schadensniveau und zu den bestmöglichen Bedingungen für die USA beendet werden kann. Das alte Problem der sogenannten Abschreckung im Krieg (*intra-war deterrence*) ist unter neuen Bedingungen wieder aktuell geworden. Es ist gerade die konventionelle Überlegenheit der USA, die nukleare Eskalationsrisiken hervorbringt – und Washington damit vor die Frage stellt, wie sich in einem konventionell geführten Krieg unterlegene Gegner auf Dauer davon abhalten lassen, nuklear zu eskalieren. Immer wieder ist in der amerikanischen Diskussion die Rede von der angeblichen russischen Strategie der »Eskalation zur Deeskalation«. Demnach könnte Moskau versuchen, eine Kriegsbeendigung zu erzwingen, bevor die USA überlegene konventionelle Kräfte einsetzen.⁷⁰ Sollte

67 Siehe Global Zero Commission on Nuclear Risk Reduction, *De-Alerting and Stabilizing the World's Nuclear Force Postures*, April 2015, S. 32ff, <https://www.globalzero.org/files/global_zero_commission_on_nuclear_risk_reduction_report_0.pdf> (eingesehen am 30.4.2018).

68 Hierzu und zu den damit einhergehenden Risiken für die Krisenstabilität siehe Bruce Blair, »Could U.S. – Russia Tensions Go Nuclear?«, in: *Politico*, 27.11.2015, <<https://www.politico.eu/article/could-u-s-russia-tensions-go-nuclear>> (eingesehen am 30.4.2018); zu den möglichen Szenarien für den »unbeabsichtigten« Ausbruch eines amerikanisch-russischen Atomkriegs siehe Anthony M. Barrett, *False Alarms, True Dangers? Current and Future Risks of Inadvertent U.S.-Russian Nuclear War*, Santa Monica, CA: RAND, 2016; zu den Risiken für die strategische Stabilität durch Cyberkriegführung siehe auch Andrew Futter, »War Games Redux? Cyberthreats, US-Russian Strategic Stability, and New Challenges for Nuclear Security and Arms Control«, in: *European Security*, 25 (2016) 2, S. 163 – 180.

69 Siehe James N. Miller/Richard Fontaine, *A New Era in U.S.-Russian Strategic Stability: How Changing Geopolitics and Emerging Technologies are Reshaping Pathways to Crisis and Conflict*, Cambridge, MA/Washington, D.C.: Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs/Center for a New American Security, September 2017; siehe ferner Elbridge Colby, *The Role of Nuclear Weapons in the U.S.-Russian Relationship*, Carnegie Endowment for International Peace, Task Force on U.S. Policy toward Russia, Ukraine, and Eurasia Project, 26.2.2016 (Task Force White Paper).

70 Ausführlich zu dieser Problematik siehe Colby, *The Role of Nuclear Weapons* [wie Fn. 69]; zur russischen Nukleardoktrin siehe Olga Oliker, *Russia's Nuclear Doctrine: What We Know, What We Don't, and What That Means*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, Mai 2016; gegen die These einer niedrigeren nuklearen Schwelle auf russischer Seite argumentiert Kristin Ven Bruusgaard, »The Myth of Russia's Lowered Nuclear Threshold«, in: *War on the*

Russland im Verlauf eines konventionellen Krieges zu Atomwaffen greifen, dann – so die Befürchtung – habe die Nato keine glaubwürdigen Optionen: Flugzeuge mit Schwerkraftbomben würden kaum die russische Luftverteidigung überwinden; somit blieben der amerikanischen Seite nur die strategischen Nuklearwaffen, vor deren Einsatz große Scheu bestehen dürfte. Politisch könnte das Fehlen glaubwürdiger Alternativen zur Folge haben, dass im Falle eines russischen Einsatzes taktischer Atomwaffen die Nato sich auf eine Konfliktbeendigung einließe, statt einen nuklear geführten Krieg zu riskieren.⁷¹ Auch mit Blick auf einen militärischen Konflikt mit China gibt es in den USA reichlich Diskussionen über die Eskalationsdynamik. Fraglich ist hier, ob schnelle offensive konventionelle Einsätze großen Stils gegen Ziele auf chinesischem Territorium zur nuklearen Eskalation durch China führen würden, ungeachtet der erklärten Position Pekings, nicht als erste Partei Atomwaffen einsetzen zu wollen.⁷²

In der der Logik nuklearer Abschreckung impliziert dies für die USA (und mit Blick auf Russland für die Nato), sich damit zu befassen, wie eigene glaubwürdige begrenzte nukleare Optionen aussehen könnten.⁷³ Die USA brauchen aus dieser Sicht die Fähigkeit zum »begrenzten Nuklearkrieg« – um einen aus dem Kalten Krieg stammenden Begriff zu verwenden, der

wieder im Schwange ist.⁷⁴ Sollte es zu einem militärischen Konflikt mit Russland in Osteuropa oder mit China im Pazifik kommen, in dem keine grundlegenden Interessen der USA auf dem Spiel stehen, muss dieser Krieg begrenzt geführt werden. Das bedeutet: Die USA müssen über die Fähigkeiten und den Willen verfügen, in einer »competition in brinkmanship« der anderen Seite die Bürde weiterer Eskalation aufzuerlegen.⁷⁵ Diese Auffassung hat sich deutlich in der »Nuclear Posture Review« niedergeschlagen, deren Veröffentlichung ja auch dazu dient, die Perzeptionen auf Seiten möglicher Gegner zu beeinflussen. Diese, so die Intention, müssen zu der Erkenntnis gelangen, dass sie aus einer begrenzten nuklearen Eskalation keinen Nutzen ziehen werden.⁷⁶ So gesehen brauchen die USA daher eine größere Bandbreite abgestufter nuklearer Alternativen, darunter insbesondere Atomwaffen mit relativ geringer Sprengkraft, um möglichst dem Glaubwürdigkeitsproblem zu entkommen, das dem Einsatz strategischer Atomwaffen anhaftet.

Dies ist die Fortsetzung der alten Logik nuklearer Abschreckung unter neuen Bedingungen. Atomare Abschreckung beruht auf der Androhung großen Schadens; versagt sie, sind die Verluste für die eigene Seite möglichst gering zu halten. Die Suche nach einsatzfähigen Optionen dient dazu, das Problem der Selbstabschreckung zu bewältigen. Atomwaffen werden wie konventionelle als Kriegführungswaffen verstanden, die mit dem Ziel der Eskalationsdominanz eingesetzt werden. Das relative nukleare Kräfteverhältnis gewinnt damit eine ähnliche Bedeutung wie beim herkömmlichen Vergleich zweier konventionell gerüsteter Armeen. Dem Gegner soll der Erfolg auf allen Stufen der Kriegführung verweigert werden. Ziel ist die Abschreckung, aber die Kluft

Rocks, 22.9.2017, <<https://warontherocks.com/2017/09/the-myth-of-russias-lowered-nuclear-threshold>> (eingesehen am 30.4.2018).

71 Siehe Jüri Luik/Tomas Jermalavičius, »A Plausible Scenario of Nuclear War in Europe, and How to Deter It: A Perspective from Estonia«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 73 (2017) 4, S. 233–239.

72 Siehe Michael Paul, *Kriegsgefahr im Pazifik? Die maritime Bedeutung der sino-amerikanischen Rivalität*, Baden-Baden: Nomos, 2017, S. 163–174; Caitlin Talmadge, »Would China Go Nuclear? Assessing the Risk of Chinese Nuclear Escalation in a Conventional War with the United States«, in: *International Security*, 41 (Frühjahr 2017) 4, S. 50–92.

73 Siehe Keir A. Lieber/Daryl G. Press, *Coercive Nuclear Campaigns in the 21st Century*, Monterey, CA: Naval Postgraduate School, The Center on Contemporary Conflict, März 2013. Oder wie es in einem anderen Bericht heißt, der dieser Logik folgt: Zum Zwecke der Eskalationskontrolle brauchen die USA »discriminate nuclear options at all rungs of the nuclear escalation ladder«. Clark Murdock u.a., *Project Atom: A Competitive Strategies Approach to Defining U.S. Nuclear Strategy and Posture for 2025–2050. A Report of the CSIS International Security Program*, Lanham u.a.: Rowman & Littlefield, 2015, S. VI.

74 Im Sinne der folgenden Definition: »Limited nuclear war is a conflict in which nuclear weapons are used in small numbers and in a constrained manner in pursuit of limited objectives (or are introduced by a country or non-state actor in the face of conventional defeat).« Jeffrey A. Larsen, »Limited War and the Advent of Nuclear Weapons«, in: ders./Kerry M. Kartchner (Hg.), *On Limited War in the 21st Century*, Stanford, CA: Stanford Security Studies, 2014, S. 3–20 (S. 6, im Original kursiv).

75 Siehe Elbridge Colby, *Prevailing in Limited War*, Washington, D.C.: Center for a New American Security, August 2016, bes. S. 26f, Zitat S. 26.

76 Hierzu siehe Department of Defense, *Nuclear Posture Review* [wie Fn. 43], S. VII, 30ff.

zwischen Abschreckungsdrohung im Frieden und Kriegführung — sollte der Gegner sich nicht davon abhalten lassen — hat möglichst schmal auszufallen. Ob und wie ein Nuklearkrieg begrenzt und beendet werden kann, war schon unter den Bedingungen der Ost-West-Konfrontation ein Problem, auf das die Vertreter einer solchen Abschreckungsstrategie bis heute keine überzeugende Antwort haben außer der einen: über möglichst viele flexible Optionen zu verfügen.⁷⁷

In der Ära neuer Großmachtkonflikte erlebt die nukleare Abschreckung eine Renaissance.

Festzuhalten ist: In der Ära neuer Großmachtkonflikte erlebt die nukleare Abschreckung eine Renaissance. Die aus der »wechselseitigen Verwundbarkeit« resultierende »nukleare Revolution«⁷⁸ — ein Begriff, der vor Jahrzehnten geprägt wurde — hat die internationale Politik nicht dauerhaft transformiert.⁷⁹ Das Sicherheitsdilemma bleibt insoweit bestehen, als damit gerechnet werden muss, dass die nukleare Abschreckungsfähigkeit aufgrund technologischer Entwicklung verblasst und die Überlebensfähigkeit der eigenen Nuklearwaffen und damit die Zweitschlagsfähigkeit nicht mehr gesichert sind. Nuklearwaffen und nukleare Abschreckung haben das geopolitische Denken nicht aufgehoben.

⁷⁷ Siehe Robert Jervis, *The Illogic of American Nuclear Strategy*, Ithaca/London: Cornell University Press, 1984, S. 56–85. Diese Problematik wird in der »Nuclear Posture Review« durchaus reflektiert, wenn es heißt: »Every U.S. administration over the past six decades has called for flexible and limited U.S. nuclear response options, in part to support the goal of reestablishing deterrence following its possible failure. This is not because reestablishing deterrence is certain, but because it may be achievable in some cases and contribute to limiting damage, to the extent feasible, to the United States, allies, and partners.« Department of Defense, *Nuclear Posture Review* [wie Fn. 43], S. 23.

⁷⁸ Dazu Robert Jervis, *The Meaning of the Nuclear Revolution: Statecraft and the Prospect of Armageddon*, Ithaca/London: Cornell University Press, 1989.

⁷⁹ Siehe Lieber/Press, »The New Era of Counterforce« [wie Fn. 46].

Geopolitische Verständigung oder verschärfte Machtrivalität

Ob Russland oder insbesondere China »revisionistische Mächte« mit anderen globalen Ordnungsvorstellungen sind, die über eigene Einflussphären die liberale internationale Ordnung untergraben wollen, ist in der amerikanischen Diskussion durchaus strittig.⁸⁰ In den offiziellen Strategiedokumenten der Trump-Administration spiegelt sich allerdings die pessimistische Sichtweise wider, dass beide Staaten »in substantiellem Maße die internationale Ordnung nach dem Kalten Krieg und Verhaltensnormen zu revidieren suchen«.⁸¹ In China dagegen gelten die USA als revisionistische Macht, die seit Ende des Ost-West-Konflikts danach trachtet, die internationale Umwelt umzugestalten.⁸² Moskau wiederum wertet das Vordringen der USA in den postsowjetischen Raum als Ausdruck einer revisionistischen Politik auf regionaler Ebene.⁸³

Wie auch immer man die Reichweite des chinesischen und russischen »Revisionismus« einschätzen mag – Fakt ist, dass beide Länder so etwas wie eine eigene Einflussphäre beanspruchen. Dies läuft, wie bereits erläutert, den amerikanischen Ordnungsvorstellungen zuwider. Die Ablehnung von Einflussphären (oder -zonen) gehört seit Jahrzehnten zum Standardrepertoire der offiziellen außenpolitischen Rhetorik, auch wenn Washington für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg durchaus andere Vorstellungen einer internationalen Ordnung entworfen hatte. Denn das unter US-Präsident Roosevelt gestaltete Konzept beruhte auf dem Gedanken, dass es an den Großmächten sei, in ihren jeweiligen Einflusszonen für Frieden und Stabilität zu sorgen.⁸⁴ Unter Roosevelts Nachfolger Truman waren die USA bereit, der Sowjetunion besondere Sicherheitsinteressen in Osteuropa zuzugestehen und eine offene Einflussphäre zu akzeptieren – jedoch keine geschlossene, in der die Sowjetunion das politische System der jeweiligen Staaten strikt kontrollierte und die USA wirtschaftlich ausgeschlossen blieben.⁸⁵ Angesichts der Tatsache, dass die USA nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa und Asien Bündnissysteme schufen, die ihnen ebenfalls militärischen Zugang und politischen Einfluss garantierten, mag die später vorherrschende Ablehnung von Einflussphären »heuchlerisch« erscheinen. Allerdings handelt es sich dabei im vorherrschenden Selbstverständnis nicht um Einflussphären, werden

80 Zu unterschiedlichen Positionen siehe G. John Ikenberry, »The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order«, in: *Foreign Affairs*, 93 (2014) 3, S. 80–90; Thomas Wright, »China and Russia vs. America: Great-Power Revisionism Is Back«, in: *The National Interest*, 27.4.2015; Walter Russell Mead, »The Return of Geopolitics: The »Revenge of the Revisionist Powers«, in: *Foreign Affairs*, 93 (2014) 3, S. 69–79.

81 »Since 2010 we have seen the return of Great Power competition. To varying degrees, Russia and China have made clear they seek to substantially revise the post-Cold War international order and norms of behavior.« Department of Defense, *Nuclear Posture Review* [wie Fn. 43], S. 6.

82 Siehe Andrew J. Nathan/Andrew Scobell, »How China Sees America: The Sum of Beijing's Fear«, in: *Foreign Affairs*, 91 (September/Oktober 2012) 5, S. 32–47.

83 Siehe Alexander Korolev, »Theories of Non-Balancing and Russia's Foreign Policy«, in: *Journal of Strategic Studies*, published online 3.2.2017, <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402390.2017.1283614>> (eingesehen am 2.5.2018).

84 Siehe etwa Paul C. Avey, »Confronting Soviet Power: U.S. Policy during the Early Cold War«, in: *International Security*, 36 (2012) 4, S. 151–188 (166ff).

85 Siehe Christopher Layne, *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*, Ithaca/London: Cornell University Press, 2006, S. 58ff.

andere Staaten doch nicht unterdrückt, sondern geschützt.⁸⁶

Als die US-Administration unter George H.W. Bush zu Beginn der 1990er Jahre den strategischen Ansatz amerikanischer Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt auf den Weg brachte, wurde zwar diskutiert, ob man den beiden Großmächten Russland und China Einflusssphären einräumen solle. Doch letztlich wurde die Idee verworfen. Stattdessen setzte Washington auf die Bewahrung von Amerikas überlegener Position und darauf, andere Mächte daran zu hindern, geopolitisch kritische Regionen zu dominieren. So hoffte man, das Entstehen einer multipolaren Welt samt dem damit befürchteten Risiko von Kriegen zwischen den Großmächten verhindern zu können.⁸⁷

In der gegenwärtigen weltpolitischen Konstellation stehen die USA vor der Herausforderung, entweder im Interesse globaler Kooperation und der Vermeidung eines Kriegsrisikos eine Politik der geopolitischen Verständigung⁸⁸ zu betreiben oder sich in eine gefährliche Machtrivalität mit hohem Eskalationspotential zu begeben. Das gilt insbesondere für China und die Rüstungskonkurrenz im westlichen Pazifik. Vor diesem Hintergrund ist die neue Debatte in den USA über die Rolle von Einflussphären zu sehen – deren Akzeptanz mit Appeasement gleichgesetzt wird. Dem liegt die Annahme zugrunde, nicht Sicherheit, sondern Machtstreben sei das treibende Motiv »revisionistischer« Staaten wie Russland und China und der Anspruch auf Einflussphären bilde nur einen Vorwand für Aggression. Insofern könnten solche Großmächte nie zufriedengestellt werden; man müsse ihnen früh entgegentreten, wie es in den 1930er Jahren bei Deutschland und Japan versäumt

worden sei.⁸⁹ Einflussphären autoritärer Mächte bedrohen demnach nicht nur die amerikanischen Wertvorstellungen, sie gefährden auch amerikanische Wirtschaftsinteressen. Eine solcherart unter Großmächten aufgeteilte Welt würde, wie es in der amerikanischen Diskussion heißt, eine »große historische Errungenschaft der US-Außenpolitik untergraben: die Schaffung eines Systems, in dem Amerika die vorherrschende Macht in allen bedeutenden geopolitischen Regionen ist und in entscheidendem Maße Ereignisse gestalten und seine Interessen schützen kann.«⁹⁰

Aus dieser Sicht erlangen auch Konflikte, die nicht unmittelbar grundlegende amerikanische Interessen berühren, eine Bedeutung, die weit über den Einzelfall hinausreicht: als Test für die amerikanische Entschlossenheit, China und Russland die schleichende Erweiterung ihrer Einflussphären zu verweigern. In dieser Perspektive wurde und wird der Ukraine-Konflikt gesehen. Insofern diene Washingtons Reaktion auf die Annexion der Krim auch als Signal über den unmittelbaren Fall hinaus.⁹¹ Entsprechend hält man es für geopolitisch wichtig, dass die USA sich der schrittweisen Durchsetzung des chinesischen Anspruchs auf Kontrolle über das südchinesische Meer entgegenstellen – auch unter Inkaufnahme von Kos-

86 Michael H. Hunt, *Ideology and U.S. Foreign Policy*, New Haven: Yale University Press, 2009, S. 174.

87 So rückblickend einer der an den Debatten beteiligten Planer: Zalmay Khalilzad, »4 Lessons about America's Role in the World«, in: *The National Interest*, 23.3.2016, <<http://nationalinterest.org/feature/4-lessons-about-americas-role-the-world-15574>> (eingesehen am 30.4.2018).

88 Die Verständigung (*accommodation*) mit einem aufsteigenden China und einem wiedererstarkenden Russland umfasst mehrere Dimensionen, doch die territoriale (*territorial accommodation*) ist in beiden Fällen eine grundlegende. Grundsätzlich zu dieser Problematik siehe T. V. Paul (Hg.), *Accommodating Rising Powers: Past, Present, and Future*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

89 So Robert Kagan, »The United States Must Resist a Return to Spheres of Interest in the International System«, *Order from Chaos* (Blog), 19.2.2015, <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/02/19/the-united-states-must-resist-a-return-to-spheres-of-interest-in-the-international-system>> (eingesehen am 30.4.2018).

90 »The reemergence of a spheres-of-influence world would thus undercut one of the great historical achievements of U.S. foreign policy: the creation of a system in which America is the dominant power in each major geopolitical region and can act decisively to shape events and protect its interests.« Hal Brands/Charles Edel, »The Disharmony of the Spheres«, in: *Commentary*, 14.12.2017, <<https://www.commentarymagazine.com/articles/the-disharmony-of-the-spheres>> (eingesehen am 30.4.2018).

91 »America's investment in Ukraine is about far more than protecting the choice of a single European country. It is about protecting the rule-based system across Europe and globally. It's about saying »no« to borders changed by force, and to big countries intimidating their neighbors or demanding spheres of influence.« So Victoria Nuland, Assistant Secretary, Bureau of European and Eurasian Affairs, »State's Nuland at Senate Foreign Relations Hearing on Ukraine«, 10.3.2015, <<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2015/03/20150310313981.html#axzz40RA0ZTa5>>.

ten und Risiken. Ansonsten wäre China ermutigt, auch andernorts den Status quo zu verändern; Staaten in der Region würden die Entschlossenheit der USA in Zweifel ziehen, sich dem chinesischen Vormachtanspruch entgegenzustellen, und in Versuchung geraten, den Schulterschluss mit der aufsteigenden asiatischen Macht anzustreben.⁹²

Selten wird die ordnungspolitische Rolle von Einflussphären positiv gewertet. Wer ihnen eine förderliche Funktion zuschreibt, ja sie geradezu als Voraussetzung für globale Kooperation sieht, der kämpft gegen ein dominantes Narrativ.⁹³ Dabei ist die Anerkennung von Einflussphären, so wird argumentiert, keineswegs unvereinbar mit einer regelbasierten liberalen Ordnung; unvereinbar damit ist lediglich die Androhung oder Anwendung von Gewalt. Einflussphären, die sich durch andere Formen der Einflussnahme konstituieren, können daher sehr wohl eine ordnungsstiftende, friedensbewahrende Funktion haben, indem sie das Risiko eines militärischen Konflikts zwischen Großmächten reduzieren.⁹⁴

92 »Thus, from a geopolitical standpoint, the struggle over the South China Sea is not about ›rocks‹, but about whether states in Southeast Asia and the greater Indo-Pacific region will align with the United States or China.« Hal Brands/Zack Cooper, »Getting Serious about Strategy in the South China Sea«, in: *Naval War College Review*, 71 (Winter 2018) 1, S. 13–32 (17).

93 So Jeremy Shapiro, »Defending the Defensible: The Values of Spheres of Influence in U.S. Foreign Policy«, *Order from Chaos* (Blog), 11.3.2015, <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/03/11/defending-the-defensible-the-value-of-spheres-of-influence-in-u-s-foreign-policy>> (eingesehen am 30.4.2018); positive Sicht auch bei Lyle J. Goldstein, »Is It Time to Meet China Halfway«, in: *The National Interest*, 12.5.2015, <<http://nationalinterest.org/feature/it-time-meet-china-halfway-12863>> (eingesehen am 30.4.2018).

94 Siehe hierzu Amitai Etzioni, »Spheres of Influence: A Reconceptualization«, in: *The Fletcher Forum of World Affairs*, 39 (2015) 2, S. 117–132. Umfassend zu Einflussphären und ihrer ordnungspolitischen Funktion siehe Susanna Hast, *Spheres of Influence in International Relations: History, Theory and Politics*, Farnham: Routledge, 2014. Ferner Mark Tokola, »U.S. Views of China's Regional Strategy: Sphere of Influence or of Interests?«, in: *Joint U.S.–Korea Academic Studies*, 27 (2016), S. 25–38; Van Jackson, »Asian Security after US Hegemony: Spheres of Influence and the Third Wave of Regional Order«, in: *The Asian Forum*, 14.10.2016, <<http://www.theasianforum.org/asian-security-after-us-hegemony-spheres-of-influence-and-the-third-wave-of-regional-order>> (eingesehen am 30.4.2018).

Für die USA stellt sich die grundlegende Frage: Sind sie bereit, Russland und China eine solche Form der Einflussphäre zuzugestehen und eine Politik des Ausgleichs zu betreiben, oder verfolgen sie eine geopolitisch orientierte Hegemonialpolitik, die anderen Großmächten jegliche Form von Einflussphären zu bestreiten sucht?

Mit Blick auf Russland ginge es darum, Moskaus Interessen an der Peripherie des Landes anzuerkennen und zu respektieren, ohne dass eine exklusive geschlossene Einflussphäre entsteht.⁹⁵ Auch wenn der Begriff oft abwertend gebraucht wird, so ist »Finlandisierung« – die Mischung aus einer gewissen außenpolitischen Rücksichtnahme auf die Interessen einer benachbarten Großmacht bei gleichzeitiger Bewahrung der eigenen Ordnungsvorstellungen – vielleicht die beste Option für kleinere Staaten im unmittelbaren Umfeld einer Großmacht.⁹⁶ In eine ähnliche Richtung geht ein Vorschlag zur Bildung einer neuen europäischen Sicherheitsordnung, in dessen Zentrum die festgeschriebene Neutralität (im Sinne der Nicht-Zugehörigkeit zu einem Bündnis) jener Länder an der russischen Peripherie steht, die keine Nato-Mitglieder sind.⁹⁷ Ob die Ukraine als neutraler Pufferstaat (und mit einer gewissen Dezentralisation) den geopolitischen Machtkonflikt entspannen könnte (in gewissem Sinne war die Ukraine ja bis zur Krise 2014 eine Art Pufferstaat), darüber wird kontrovers diskutiert. Mit solchen Initiativen ließe sich jedoch die russische Bereitschaft testen, auf eine geschlossene Einflussphäre zu verzichten.⁹⁸ Ob Moskau sich im Gegenzug kooperationsbereiter verhielte – hier wäre alles, was die Sicherheit der baltischen Staaten berührt, ein wichtiger Testfall –, vermag niemand vorauszusagen. Die strategische Alternative, die deklaratorische »Open-door«-Politik der Nato unterschiedener als bisher umzusetzen und die (militä-

95 So Alexander Cooley, *Whose Rules, Whose Sphere? Russian Governance and Influence in Post-Soviet States*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2017, S. 9.

96 Siehe Hans Mouritzen, »Small States and Finlandisation in the Age of Trump«, in: *Survival: Global Politics and Strategy*, 59 (April/Mai 2017) 2, S. 67–84.

97 Siehe Michael O'Hanlon, »NATO's Limits: A New Security Architecture for Eastern Europe«, in: *Survival*, 59 (Oktober/November 2017) 5, S. 7–24.

98 Zur Problematik und zur Debatte siehe Rajan Menon/Jack L. Snyder, »Buffer Zones: Anachronism, Power Vacuum, or Confidence Builder?«, in: *Review of International Studies*, 43 (Dezember 2017) 5, S. 962–986.

rische) Unterstützung der Ukraine zu erhöhen, birgt allerdings das Risiko, die Konfrontation zu verhärten und zu verstetigen.⁹⁹

Zur Entschärfung des geopolitischen Machtkonflikts zwischen den USA und China wurde eine Vereinbarung darüber vorgeschlagen, die asiatischen Staaten, die eine Landgrenze mit China teilen, als eine Art »buffer zone« zu behandeln. Washington und Peking wären frei, sich dort wirtschaftlich oder auf andere Weise zu engagieren, nicht aber neue Sicherheitsvereinbarungen einzugehen; bestehende sollten vielmehr langsam auslaufen.¹⁰⁰ Das würde jedoch dem widersprechen, was die Obama-Administration im Rahmen ihres Schwenks nach Asien eingeleitet hatte: den Ausbau der sicherheitspolitischen Kooperation mit »Land«-Staaten direkt an der chinesischen Peripherie, namentlich mit Staaten in Indochina. Dies steht im Kontrast zum Vorgehen früherer Administrationen, die den Fokus auf die Kooperation mit »Inselstaaten« in der Region gelegt hatten.¹⁰¹ Ein anderer Vorschlag im Sinne einer Politik der Verständigung sieht eine Art »grand bargain« vor: Beendigung der amerikanischen Zusage, Taiwan gegen eine chinesische Aggression zu verteidigen, im Austausch gegen die chinesische Verpflichtung, die maritimen und territorialen Streitigkeiten im süd- und ostchinesischen Meer friedlich zu regeln und die angestammte sicherheitspolitische Rolle der USA in Ostasien zu akzeptieren.¹⁰² All die skizzierten Vorschläge laufen jedoch der bisherigen Grundlinie amerikanischer Außenpolitik zuwider.

99 Siehe Radin/Reach, *Russian Views of International Order* [wie Fn. 12], bes. S. 85–89.

100 So Amitai Etzioni, Testimony before Asia and Pacific Subcommittee, House Committee on Foreign Affairs, *Diplomacy and Security in the South China Sea: After the Tribunal*, 22.9.2016.

101 Siehe Robert S. Ross, »US Grand Strategy, the Rise of China, and US National Security Strategy for East Asia«, in: *Strategic Studies Quarterly*, 7 (Sommer 2013) 2, S. 20–40.

102 Siehe Charles L. Glaser, »A U.S.–China Grand Bargain? The Hard Choice between Military Competition and Accommodation«, in: *International Security*, 39 (Frühjahr 2015) 4, S. 49–90.

Perspektiven

Auf amerikanischer Seite hatte nach dem Ende des Ost-West-Konflikts weithin die Erwartung geherrscht, China und Russland könnten als sich demokratisierende Staaten in die von den USA geführte liberale Ordnung eingebunden werden. Diese Hoffnung wurde enttäuscht. Die USA stehen vor der Wahl, in einer Zeit neuer Großmachtkonflikte eine geopolitische Verständigung zu suchen oder eine Machtkonkurrenz mit erheblichem Konfliktrisiko voranzutreiben. Sollten die USA, wie es scheint, die zweite Option verfolgen, stellt sich für Deutschland die Frage, ob, in welchem Maße und unter welchen Bedingungen es in deutschem Interesse ist, in einem sich wandelnden internationalen System die enge Anlehnung an die USA aufrechtzuerhalten.¹⁰³ Die Antworten darauf werden auch davon abhängen, in welchem Maße die USA tatsächlich noch jene Ordnungsleistungen erbringen, die dem Anspruch auf eine als legitim wahrgenommene Führungsrolle gemäß sind. Sollte Washington mehr und mehr eine rein an seinen Weltmachtinteressen orientierte Politik betreiben, dann wird dies bei seinen Verbündeten vielleicht eine skeptische Bewertung der Kosten nach sich ziehen, die unter Umständen zu erbringen sind, wenn die USA verstärkt Unterstützung im Machtkonflikt mit Russland und China einfordern.

103 In Australien hat der frühere Premierminister Malcolm Fraser in einem 2014 erschienenen Buch die Ansicht vertreten, die australisch-amerikanische Allianz müsse neu bewertet werden, und damit eine heftige Debatte ausgelöst. Nun ist Australien, wirtschaftlich eng mit China verwoben, geradezu mittendrin im sino-amerikanischen Hegemonialkonflikt. Die Entscheidung europäischer Staaten, darunter Großbritannien, sich gegen amerikanischen Widerstand an der von China initiierten Asian Infrastructure Investment Bank zu beteiligen, mag als Indiz gewertet werden, dass selbst in Großbritannien der enge Schulterschluss mit den USA nicht mehr gleichsam instinktiv vollzogen und so etwas wie eine Politik des »hedging« betrieben wird. Siehe Benjamin Zala, »Strategy in an Era of Rising Powers: The British Dilemma«, in: *The RUSI Journal*, 160 (Dezember 2015) 6, S. 12–18.

Über die Nato kann Deutschland darauf Einfluss nehmen, inwieweit der amerikanisch-russische Antagonismus das Sicherheitsdilemma in Europa verschärft. Und Berlin kann auf einen ordnungspolitischen Dialog drängen, um den Machtkonflikt zu entschärfen und das geopolitische Null-Summen-Denken zu überwinden.¹⁰⁴ Denn im Zuge einer sich verfestigenden Abschreckungspolitik muss, wie es sich während des Ost-West-Konflikts gezeigt hat, mit zwei Entwicklungen gerechnet werden: Zum einen gewinnen militärische »Worst-case«-Analysen an Gewicht. Abschreckung orientiert sich an den militärischen Fähigkeiten des Gegners, da Absichten nicht sicher zu bestimmen sind und sich ändern können. Ob ein potentieller Gegner die ihm zugeschriebenen aggressiven Intentionen hat, spielt dann tendenziell keine Rolle mehr. Selbst wenn er – wie unter Gorbatschow – substantielle einseitige Schritte zur Reduzierung der wahrgenommenen Bedrohung unternimmt, entfaltet er damit womöglich nur geringe Wirkung.¹⁰⁵ So bedurfte es schon des Endes des geopolitischen und des Systemkonflikts, bis die Sowjetunion nicht mehr als Bedrohung wahrgenommen wurde (und auch dann bestand das Abschreckungssystem weiter). Zum anderen steht aller Erfahrung nach zu erwarten, dass selbst kleinere Konflikte eine unverhältnismäßig große Bedeutung erlangen. Um die Abschreckung zu erhöhen, muss Entschlossenheit demonstriert werden. Konflikte, die für sich genommen keine grundlegenden Interessen berühren, wer-

104 Dazu Samuel Charap/Timothy J. Colton, »The Negative-sum Game and How to Move Past It«, in: *Adelphi Series*, 56 (2016) 460, S. 151–184.

105 Siehe Alan R. Collins, »GRIT, Gorbachev and the End of the Cold War«, in: *Review of International Studies*, 24 (1998) 2, S. 201–219; grundsätzlich zur Problematik auch Evan Braden Montgomery, »Breaking Out of the Security Dilemma: Realism, Reassurance, and the Problem of Uncertainty«, in: *International Security*, 31 (Herbst 2006) 2, S. 151–185.

den so zum Testfall für die Glaubwürdigkeit der Abschreckungsdrohung.¹⁰⁶

Auch in den amerikanisch-chinesischen Beziehungen könnte eine solche Entwicklung drohen. Nur ist Deutschland mit Blick auf den amerikanisch-chinesischen Hegemonialkonflikt kaum mehr als ein Zuschauer, der bei einer Zuspitzung der Auseinandersetzung von den Konsequenzen betroffen sein könnte.¹⁰⁷ Aus amerikanischer Sicht sind die USA unter Aufwendung hoher eigener Kosten der Garant für eine Stabilität in Ostasien, von der Europa enorm profitiert, ohne selbst Lasten zu tragen. Die USA werden daher vermutlich die Anerkennung dieser Rolle und die europäische Bereitschaft erwarten, amerikanische Sicherheitsbedürfnisse zu berücksichtigen. Sollte Washington im Zuge einer sich zuspitzenden Krise mit Peking zu einer Sanktionspolitik oder gar einem »Wirtschaftskrieg« Zuflucht nehmen, dann werden unter Umständen auf Deutschland beträchtliche Kosten zukommen, wenn die USA erwarten, dass die Verbündeten Sanktionen mittragen. Gelangten die USA irgendwann zu der Auffassung, die erweiterte nukleare Abschreckung in Asien bedürfe bodengestützter nuklearer Mittelstreckenraketen oder diese seien der Eskalationsdominanz nützlich, würde dies das Ende des INF-Vertrages (INF: Intermediate-Range Nuclear Forces) von 1987 bedeuten, zumal aus amerikanischer Sicht Russland den Vertrag verletzt.¹⁰⁸ Käme es in einer Krise zu einer militärischen Eskalation (die Anreize für einen präemptiven Einsatz

militärischer Gewalt bestehen),¹⁰⁹ wären die wirtschaftlichen Folgen für die Weltwirtschaft enorm.¹¹⁰

Mit Rüstungskontrolle und vertrauens- und transparenzschaffenden Maßnahmen lassen sich vielleicht dem Sicherheitsdilemma die Schärfe nehmen und das Eskalationsrisiko verringern. In den Beziehungen zwischen den USA/der Nato und Russland müssten solche stabilisierenden Maßnahmen wiederbelebt, in den amerikanisch-chinesischen Beziehungen überhaupt erst in Angriff genommen werden.¹¹¹ Da die Großmachtkonflikte im Kern geopolitische sind und von den Beteiligten auch so wahrgenommen werden – als Machtkonflikte, in denen es um Einfluss und Kontrolle in strategisch wichtigen Räumen geht¹¹² –, bedarf es einer geopolitischen Verständigung. Washington wird als vorherrschende Macht mehr und mehr vor der Herausforderung stehen, eine solche Verständigung mit Moskau und Peking zu suchen – oder aber nuklear überschattete Machtrivalitäten mit beträchtlichem Eskalationspotential eher anzuheizen als zu mäßigen.

106 Zu dieser Problematik im Kontext des Ost-West-Konflikts siehe Francis J. Gavin, *Nuclear Statecraft: History and Strategy in America's Atomic Age*, Ithaca/London: Cornell University Press, 2012, S. 148ff.

107 Zur Diskussion möglicher europäischer Optionen und ihrer engen Grenzen siehe Sven Bernhard Gareis/Markus B. Liegl, »Europe in Asia: Policy Options for an Interested By-stander«, in: *European Foreign Affairs Review*, 21 (2016) Special Issue, S. 99–116.

108 Siehe Elbridge Colby, »China's Offensive Missile Forces: Implications for the United States«, Testimony before the U.S. – China Economic and Security Review Commission, 1.4.2015, S. 124–137, <https://www.uscc.gov/sites/default/files/transcripts/April%2001%2C%202015_Hearing%20Transcript_0.pdf> (eingesehen am 30.4.2018); Eric Sayers, »The Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty and the Future of the Indo-Pacific Military Balance«, in: *War on the Rocks*, 13.2.2018, <<https://warontherocks.com/2018/02/asia-inf/>> (eingesehen am 30.4.2018).

109 Siehe Avery Goldstein, »First Things First: The Pressing Danger of Crisis Instability in U.S. – China Relations«, in: *International Security*, 37 (Frühjahr 2013) 4, S. 49–89.

110 Siehe die Szenarien in David C. Gompert u.a., *War with China: Thinking through the Unthinkable*, Santa Monica, CA: RAND, 2016.

111 Für die amerikanisch-chinesischen Beziehungen finden sich zahlreiche Vorschläge in James Steinberg/Michael E. O'Hanlon, *Strategic Reassurance and Resolve: U.S.–China Relations in the Twenty-First Century*, Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2014, S. 209ff.

112 Als Überblick über geopolitische Vorstellungen siehe etwa Zhengyu Wu, »Classical Geopolitics, Realism and the Balance of Power«, in: *The Journal of Strategic Studies*, published online 2.10.2017, <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402390.2017.1379398>> (eingesehen am 2.5.2018). Zur geopolitischen Interpretation des sino-amerikanischen Konflikts siehe auch Benjamin Schreer, »Towards Contested ›Spheres of Influence‹ in the Western Pacific: Rising China, Classical Geopolitics, and Asia-Pacific Stability«, in: *Geopolitics*, published online 6.9.2017, <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14650045.2017.1364237>> (eingesehen am 2.5.2018).